ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РОССИЙСКОГО И ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В КОММУНАЛЬНЫЙ СЕКТОР МАЛЫХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

(РАБОТА ВЫПОЛНЕНА ЗА СЧЕТ СРЕДСТВ ЦЕЛЕВОГО КАПИТАЛА ФОНДА «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»)

Москва 2017

Оглавление

Оглавление 2

Введение 4

I. Краткое описание системы управления коммунальной инфраструктурой в сфере водоснабжения и водоотведения в Российской Федерации 7

II. Анализ международного опыта управления коммунальной инфраструктурой в сфере водоснабжения и водоотведения в малых городах и сельских поселениях 11

1. Германия 11

1.1. Управление в сфере ВС и ВО 11

1.2. Инвестиции и гранты 19

1.3. Тарифная политика 20

1.4. Пример проекта, реализованного целевым союзом – Союзом водоотведения города Кёнигсбрюк [16] 21

1.5. Выводы 24

2. Франция 28

2.1. Управление в сфере ВС и ВО 28

2.1.1. Межмуниципальные объединения 29

2.1.2. Модели оказания услуг в секторе ВС и ВО 31

2.2. Инвестиции в системы ВС и ВО 35

2.3. Тарифная политика 37

2.4. Примеры управления системами ВС и ВО во Франции 39

2.4.1. Пример договора аренды с разделением прибыли (affermage+) ... 39

2.4.2. Пример создания компаний смешанного типа SEMOP для оказания услуг в сфере ВС и ВО. 40

2.5. Выводы 41

3. Финляндия 44

3.1. Управление в сфере ВС и ВО 46

3.2. Инвестиции в системы ВС и ВО 49

3.3. Тарифная политика 49

3.4. Выводы 50

4. Канада 52
4.1. Управление в сфере ВС и ВО 52
4.1.1. Межмуниципальное сотрудничество в секторе ВС и ВО 53
4.1.2. Модели оказания услуг в секторе ВС и ВО 55
4.2. Инвестиции и гранты 58
4.3. Тарифная политика 61
4.4. Пример межмуниципального сотрудничества в секторе ВС и ВО в Британской Колумбии [57] 64
4.5. Выводы 65
III. Сравнение российского и зарубежного опыта 68
IV. Концептуальные предложения по совершенствованию управления системами ВС и ВО и повышению инвестиционной привлекательности систем ВС и ВО в малых муниципальных образованиях Российской Федерации 76
Список литературы 81

Введение

В последние годы в России привлечение частных инвестиций в коммунальный сектор становится всё более необходимым. В наихудшем состоянии находятся объекты водоснабжения и водоотведения, вследствие изношенности сетей в них высоки потери воды. По данным форм федерального статистического наблюдения[1], в конце 2016 года доля водопроводных сетей, нуждающихся в замене, составляла 43,6% от их протяженности, канализационных сетей – 44,4%. Эти показатели ежегодно только увеличиваются. Недостаток инвестиций отразился не только на текущем состоянии, но и на возможности развития коммунальных систем, что приводит к ограниченным резервам мощностей для подключения к коммунальной инфраструктуре новых объектов жилищного строительства.

На фоне общей проблемы ветшания коммунальной инфраструктуры пугающе остро эта проблема проявляется в малых муниципальных образованиях[2], в которых физический износ коммунальной инфраструктуры, а также стоимость ее эксплуатации и потребность в инвестициях в расчете на одного жителя существенно выше по сравнению с большими и средними городами. Между тем малые города и сельские поселения не только не располагают возможностями осуществлять собственные бюджетные инвестиции или инвестиции коммунальных организаций, но и привлекать частные инвестиции.

Привлечение частных инвестиций в коммунальную инфраструктуру малых муниципальных образований путем передачи объектов коммунальной инфраструктуры в управление частному бизнесу на основе концессионных соглашений[3] себя не оправдало. Малые муниципальные образования непривлекательны для частных инвесторов. Банки пока не готовы кредитовать реконструкцию и развитие коммунальной инфраструктуры даже

[1] Формы статистического наблюдения №1-водопровод и №1-канализация.
[2] Под малыми муниципальными образованиями в этой работе понимаются муниципальные образования с численностью менее 10 тыс. человек.
[3] План действий по привлечению в жилищно-коммунальное хозяйство частных инвестиций, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 августа 2011 года № 1493-р

в больших городах и тем более не готовы рассматривать заявки от малых городов и поселений. Поэтому необходимы иные подходы, возможно – еще не предусмотренные законодательством Российской Федерации, которые позволят более эффективно управлять коммунальной инфраструктурой в малых городах и сельских поселениях.

В поисках возможных решений Фонд «Институт экономики города» обратился к международной практике инвестирования в коммунальную инфраструктуру, в том числе в малых муниципальных образованиях, поскольку обозначенная проблема присуща не только России, но и многим другим странам мира. В настоящем исследовании рассматривается и сопоставляется опыт управления системами водоснабжения и водоотведения в России, Германии, Франции, Финляндии и Канаде. Страны для сравнения были выбраны не случайно. Богатство водными ресурсами, климат, неравномерность размещения населения в Финляндии и Канаде близки к российским условиям, поэтому опыт управления водопроводно-коммунальным хозяйством в этих странах представляет наибольший интерес для изучения. Германия и Франция давно зарекомендовали себя на международном уровне по качеству оказания услуг в сфере водоснабжения и водоотведения, организационные и управленческие решения этих стран используются во всем мире.

Сравнение систем управления сектором водоснабжения и водоотведения в названных выше странах проводилось по нескольким направлениям. Особое внимание уделялось таким характеристикам, как формы владения инфраструктурой в секторе водоснабжения и водоотведения, распределение ответственности за оказание услуг водоснабжения и водоотведения потребителям, схемы организации оказания услуг и управления коммунальной инфраструктурой, применяемые решения для привлечения инвестиций, в том числе механизмы государственной поддержки привлечения частных инвестиций в коммунальную инфраструктуру и др.

Кроме того, особое внимание уделено применяемым в рассматриваемых странах схемам муниципально-частного партнерства, а также межмуниципальному сотрудничеству в различных формах, поскольку, как показал проведенный анализ, эти схемы часто обеспечивают наиболее приемлемые решения для финансирования основной деятельности предприятий водоснабжения и водоотведения и привлечения инвестиций в развитие коммунальной инфраструктуры в малых городах и сельских поселениях.

На основе проведенного анализа международного опыта были предложены концептуальные подходы к формированию благоприятного инвестиционного климата в коммунальном секторе в малых муниципальных образованиях Российской Федерации.

I. Краткое описание системы управления коммунальной инфраструктурой в сфере водоснабжения и водоотведения в Российской Федерации

Законодательством Российской Федерации сформированы единые правила управления системами водоснабжения и водоотведения (далее - ВС и ВО), не зависящие от величины муниципального образования и одинаковые для мегаполисов и для малых поселений.

В России в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) организация ВС и ВО является вопросом местного значения. Органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе передавать часть своих полномочий по решению вопросов местного значения, к которым относится в том числе и организация ВС и ВО, органам местного самоуправления муниципального района. Закон № 131-ФЗ также позволяет создавать межмуниципальные объединения, но они не могут наделяться полномочиями по организации ВС и ВО.

Системы ВС и ВО в муниципальных образованиях России находятся как в муниципальной, так и в частной собственности. Управление системами ВС и ВО, находящимися в муниципальной собственности, осуществляют государственные/муниципальные унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения, а частные организации - на основании договоров аренды или концессионных соглашений. Доля государственных или муниципальных организаций, осуществляющих управление системами ВС и ВО, в 2016 году составила 40% от общего количества всех организаций в данном секторе. Большая часть унитарных предприятий ВС и ВО работает именно в малых муниципальных образованиях.

Федеральный закон от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» запретил организацию в границах

поселения и городского округа водоснабжение населения и водоотведение посредством передачи прав владения и (или) пользования централизованными системами горячего ВС, холодного ВС и (или) ВО, отдельными объектами таких систем, находящимися в муниципальной собственности, на праве хозяйственного ведения[4]. Тем самым закон запретил создание новых государственных или муниципальных унитарных предприятий для целей управления системами ВС и ВО. Законом также запрещено отчуждение объектов ВС и ВО, находящихся в государственной или муниципальной собственности. В аренду могут быть переданы системы ВС и ВО или отдельные объекты этих систем, если каждый из передаваемых объектов эксплуатировался до передачи в аренду не более 5 лет[5]. Если возраст объекта более 5 лет, то частный оператор может управлять таким имуществом только на основе концессионного соглашения. Принимая во внимание, что возраст существующих систем ВС и ВО в основном более пяти лет, главной формой управления системами ВС и ВО является управление по концессионному соглашению.

Законодательством установлены ограничения по управлению несколькими видами коммунальной инфраструктуры одновременно. Заключение концессионного соглашения одновременно в отношении нескольких видов объектов коммунальной инфраструктуры, а также заключение концессионных соглашений в отношении коммунальной инфраструктуры и других объектов концессионного соглашения, предусмотренных законодательством, не допускается[6]. Данное требование не ограничивает инвестиционную привлекательность водоканалов в крупных городах, но создает множество проблем для организаций, работающих в малых муниципальных образованиях.

Законодательством предусматривается возможность проведения совместного конкурса на заключение концессионного соглашения

[4] Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», ст. 41^1, ч. 1, 2.
[5] Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», ст. 41^1, ч. 3.
[6] Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», ст. 39, ч. 21.

несколькими муниципалитетами (публично-правовыми образованиями), но, поскольку механизм взаимодействия органов местного самоуправления в рамках проведения таких конкурсов не проработан, то на практике эта возможность не используется.

Законодательство Российской Федерации допускает выделение бюджетных средств для инвестиций в объекты ВС и ВО. Однако бюджетные инвестиционные возможности малых муниципальных образований ничтожно малы, поэтому основными источниками инвестиций в системы ВС и ВО являются собственные средства предприятий-водоканалов, получаемые из тарифной выручки, а также средства региональных бюджетов. Частные инвесторы отказываются инвестировать в системы ВС и ВО малых муниципальных образований, оценивая инвестиционные риски как очень высокие. Если системы ВС и ВО или отдельные объекты таких систем находятся в частной собственности, бюджетные инвестиции таким организациям не выделяются.

Тарифы на услуги в сфере ВС и ВО устанавливаются на уровне субъектов Российской Федерации. При этом федеральный орган исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов (Федеральная антимонопольная служба) задаёт предельные индексы изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги. Предельные индексы изменяются ежегодно, поэтому в долгосрочной перспективе тарифы на коммунальные услуги практически непредсказуемы. При заключении концессионного соглашения субъект Российской Федерации выступает третьей стороной, подтверждающей положения о тарифах, предусмотренные данным концессионным соглашением, но это не меняет ситуации в отношении будущей выручки концессионера, поскольку субъект Российской Федерации не может взять на себя ответственность за прогноз тарифов на долгосрочную перспективу.

В соответствии с законодательством[7] тарифы в сфере ВС и ВО могут быть одноставочными (цена единицы объема поставленной воды), двухставочными (цена единицы объема поставленной воды и фиксированная плата за содержание централизованных систем ВС и ВО) и многоставочными. Двухставочные и многоставочные тарифы в России, как правило, не используются в силу недостаточности методической базы для реализации этого подхода к установлению платы за услуги ВС и ВО. При применении одноставочных тарифов выручка организации во многом зависит от потребительского поведения, и при снижении объема потребления коммунальной услуги у организации ВС и ВО возникает убыток, поскольку её расходы на содержание централизованных систем ВС и ВО не зависят от объема потребления, т.е. остаются неизменными. Применение одноставочных тарифов наиболее сильно отражается на финансовом положении организаций ВС и ВО, работающих в малых муниципальных образованиях. В малых муниципальных образованиях в летний период потребление воды существенно (в отдельных случаях на порядок) выше потребления услуг ВС и ВО в зимний период. Неравномерность сезонного потребления требует от организаций ВС и ВО содержать в зимний период избыточные мощности, не имея необходимых для этих целей средств.

[7] Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», постановление Правительства Российской Федерации от 13 мая 2013 г. № 406 «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения»

II. Анализ международного опыта управления коммунальной инфраструктурой в сфере водоснабжения и водоотведения в малых городах и сельских поселениях

1. Германия

По государственному устройству Германия является федеративным государством в составе 16 равноправных субъектов федерации – земель. Земли делятся на районы и «независимые» (не входящие в состав районов) города. Всего насчитывается 429 районов, в том числе 313 сельских, и 116 независимых городов, к которым, как правило, относятся достаточно крупные города[8].

Районы, в свою очередь, состоят из общин (коммун; нем. - Gemeinde) с собственными органами управления. В Германии насчитывается 12 141 общин. [1]

Муниципалитеты (общины) являются единственными владельцами или представляют мажоритарное большинство в структуре владения активами и капитала в сфере ВС и ВО. [2]

1.1. Управление в сфере ВС и ВО

В Германии органы власти федерального и земельного уровня регулируют вопросы оказания услуг в секторе ВС и ВО, в том числе транслируя в законодательство директивы Европейского Союза, определяя принципы установления платы за услуги в сфере ВС и ВО, требования к качеству воды и т.д. Муниципалитеты, в свою очередь, должны принимать решения для непосредственной организации услуг ВС и ВО на своей территории. [2] Основной закон (конституция) Германии[9] дает муниципалитетам право на самостоятельное урегулирование всех вопросов местного значения, к которым относится и организация услуг ВС и ВО. При этом муниципалитеты должны учитывать действующее законодательство. [3]

[8] Самый маленький независимый город в Германии насчитывает 34 000 жителей.
[9] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

Предоставление услуг ВС и ВО, как правило, осуществляют разные организации. На практике совмещение предоставления услуг ВС и ВО одной организацией встречается редко. Сектор ВС и ВО сильно фрагментирован, соответствующие услуги в сфере ВС оказывают 6065 организаций, и в сфере ВО – 6900 организаций.

Следует отметить, что в Германии очень развит институт сотрудничества муниципальных образований при предоставлении различных услуг, в том числе услуг ВС и ВО. Право на межмуниципальное сотрудничество дает Основной закон Германии. Большинство земель Германии приняли специальные законы о межмуниципальном сотрудничестве. При организации межмуниципальной кооперации муниципалитеты вправе создавать целевые союзы, иные некоммерческие организации, разрешенные законодательством Германии. Кроме этого, несколько муниципалитетов вправе создать совместное хозяйственное общество, которое обеспечит ВС и ВО на территориях муниципальных образований - учредителей хозяйственного общества.

Также существуют возможности межмуниципального сотрудничества и без создания каких бы то ни было юридических структур, например, посредством заключения публично-правового соглашения. Основная сфера применения таких соглашений – эксплуатация публичных зданий и сооружений, например, объектов и сетей ВС и ВО. Наиболее типичны случаи заключения целевых соглашений при передаче исполнения полномочий по организации ВС и/или ВО от одной общины другой. В этом случае на основе соглашения жители первой общины приобретают право на пользование услугами ВС и/или ВО наряду с жителями второй общины, а ответственность за предоставление таких услуг возлагается на общину, которой переданы полномочия по ВС и ВО. [4]

Если законодательством земель не установлены соответствующие запреты, то у муниципалитетов есть выбор из широкого ряда форм управления системами ВС и ВО - от управления системами ВС и ВО

муниципальными департаментами до передачи в управление частным организациям по концессионному договору или включению систем ВС и ВО в уставный капитал хозяйственных обществ, контрольный пакет которых находится в собственности муниципалитета. Оказание услуг в сфере ВС и ВО муниципальными департаментами (публичной властью), как правило, применяется в малых муниципальных образованиях. Муниципальный департамент не имеет статуса юридического лица и отдельного бюджета. При этом способе управления системами ВС и ВО плата за ВС и ВО от потребителей поступает в бюджет муниципалитета, который финансирует операционные расходы, связанные с предоставлением услуг ВС и ВО, а также осуществляет инвестиции в указанные системы. Таких организаций довольно много, хотя в общем объёме отпуска воды потребителям на них приходится только 1%. [5]

На уровне земель не приветствуется управление системами ВС и ВО непосредственно муниципалитетами. Поэтому в земельных Положениях об общинах часто закреплено право общин на осуществление хозяйственной деятельности только в том случае, когда соответствующие услуги не предоставляются или не могут быть предоставлены в будущем столь же эффективно предприятиями иных форм собственности. [4]

Более того, некоторые Положения об общинах предусматривают обязательное проведение маркетинговых исследований при решении вопроса о целесообразности сохранения предоставления услуги за муниципалитетом. Община должна запросить предложения от частных предпринимателей и представить их совету депутатов, который в этом случае оценивает, в состоянии ли частный бизнес предоставить конкретную услугу достаточно эффективно. [4]

Кроме непосредственного управления системами ВС и ВО муниципалитетом, законодательством Германии предусмотрены другие схемы управления системами ВС и ВО, описанные ниже.

1. Управление системами ВС и ВО унитарными предприятиями муниципалитета (Eigenbetrieb). Органы местного самоуправления осуществляют управление такими предприятиями как особым активом с собственным бюджетом (экономическая автономность). Унитарное предприятие действует как организация публичного права, не имеющая статуса юридического лица, но организационно и экономически управляемая самостоятельно, а в финансово-экономическом плане составляющая так называемое обособленное имущество муниципального образования. [6] Прибыль и убытки такой организации рассчитываются отдельно от муниципального бюджета. Договоры с потребителями заключает предприятие, платежи за ВС и ВО поступают в бюджет предприятия. В основном такая форма управления системами ВС и ВО используется в малых муниципальных образованиях.

2. Управление системами ВС и ВО осуществляет учреждение публичного права (Anstalt des öffentlichen Rechts) – организация, имеющая статус юридического лица, создаваемая муниципалитетом (или несколькими муниципалитетами, как, например, в земле Нижняя Саксония) для решения публичных задач собственными силами и за счет собственных средств. Такие учреждения наделяются имуществом, необходимым для выполнения задач, определенных муниципалитетом. Учреждения публичного права создаются в целях освобождения муниципальных структур от предпринимательской деятельности. [7] Допускается продажа доли (не более 50%) учреждения публичного права частным инвесторам, но это возможно только в соответствии с особым законом; примером такого учреждения является Berliner Wasserbetriebe. Таким образом, учреждения публичного права отвечают за предоставление ВС и ВО потребителям, с этой целью они заключают с потребителями договоры ВС и ВО, выставляют счета и получают платежи за предоставленные услуги. При таком способе управления ответственность за инвестиции может возлагаться как на учреждение, так и на муниципальный бюджет или на частных инвесторов.

Такая форма обеспечивает организационную, финансовую и юридическую независимость учреждения публичного права от муниципалитета.

3. Управление системами ВС и ВО с привлечением частного оператора по договорам муниципально-частного партнерства. [5] В Германии обычно используются следующие модели привлечения частного оператора к управлению системами ВС и ВО:

а) *Erwerbermodell, или модель «приобретения»*[10] (строительство – эксплуатация – передача, BOT[11]-модель): частный оператор несет ответственность за планирование, финансирование, строительство и эксплуатацию объектов ВС и ВО. Продолжительность договоров обычно составляет 20-30 лет, по истечении срока договора активы передаются в муниципальную собственность. Муниципалитет оплачивает услуги оператора, при этом плата по договору покрывает расходы оператора на проектирование, строительство, эксплуатацию (управление) и финансирование, включает плату, предназначенную для выкупа построенных новых объектов, а также доплату на обеспечение коммерческой прибыли и доплату за передачу риска;

б) *Inhabermodell, модель «владения»* (строительство – передача – эксплуатация, BTO-модель): отличие BTO-модели от BOT-модели состоит в том, что все объекты изначально принадлежат муниципалитету. Оператор либо реконструирует существующие муниципальные объекты, либо строит новые на их базе. Модель BTO используется в 70-80% всех проектов государственно-частного партнерства в Германии;

в) *Leasingmodell, модель лизинга* (строительство – владение – эксплуатация, BOO - модель): частный оператор несет ответственность за планирование, финансирование, строительство и эксплуатацию объектов, но

[10] Модели государственно-частного (муниципального-частного) партнерства поименованы и описываются в германских источниках с точки зрения роли и прав собственности органов власти

[11] Международная классификация моделей государственно-частного партнерства с точки зрения роли частного оператора

в отличие от BOT-модели в модели лизинга нет обязательства по передаче объектов в собственность муниципалитета по окончании срока действия договора. Объекты либо остаются в собственности оператора, либо муниципалитет выкупает их по зафиксированной при заключении договора остаточной стоимости;

г) *Mietmodell, модель аренды* (BOO-модель): в отличие от модели лизинга, модель аренды не предусматривает права выкупа объекта по установленной заранее цене, однако созданные активы могут быть выкуплены у оператора по рыночной стоимости, которая определяется по окончании срока действия договора аренды. Муниципалитет обязан оплачивать услуги оператора посредством регулярных платежей, установленных договором аренды, включающих собственно арендную плату и плату за управление оказанием услуг ВС и ВО;

д) *Contractingmodell, модель подряда:* частный оператор обязуется произвести оговоренные улучшения, включая оптимизацию управления, на объектах, принадлежащих муниципальному заказчику. Продолжительность таких договоров от 5 до 15 лет. Плата за услуги оператора устанавливается договором и обычно покрывает расходы частного оператора на планирование, реализацию, эксплуатацию и финансирование;

е) *Konzessionsmodell, модель концессии*: частному оператору передаются управление бизнесом и все связанные риски. Таким образом, муниципалитет предоставляет частному оператору возможность напрямую возмещать расходы за счет сбора платы с потребителей услуг. Частный оператор заключает с потребителями услуг договоры на оказание услуг ВС и ВО. Предметом концессионного договора может быть как новое строительство, так и оказание услуг за счет эксплуатации существующих объектов. Что касается передачи прав собственности, то возможны различные механизмы; например, автоматическая передача прав владения новыми объектами муниципалитету без выплаты оператору компенсации.

При необходимости допускается софинансирование проекта со стороны муниципалитета в виде первоначального взноса или грантов;

ж) Gesellschaftsmodell, *модель «корпорации»*: муниципалитет создаёт специальную структуру, которая от его имени является владельцем части акций корпорации (остальными акциями владеет частный инвестор). Корпорация владеет и управляет объектами ВС и ВО в течение срока действия корпоративного договора. Данная модель может дополняться другими моделями государственно-частного партнерства, описанными выше. [8]

4. Управление системами ВС и ВО через создание межмуниципальных организаций. Примером такой организации является целевой союз (Zweckverband), который является формой межмуниципального сотрудничества и создается для выполнения задач местного самоуправления. Несколько муниципальных образований могут объединяться в целях реализации больших проектов для выполнения общих задач, таких, например, как строительство общих очистных сооружений ВС, системы ВО. [7]

Как правило, целевые союзы учреждаются в соответствии с положениями публичного права. Однако создание союзов в соответствии с положениями частного права также возможно, поскольку муниципалитеты могут учреждать общества с ограниченной ответственностью и акционерные общества. [9]

Очень часто в целевых союзах участвуют небольшой город и ряд примыкающих сельских общин. В этом случае задачи по решению вопроса местного значения, в том числе обеспечение потребителей услугами ВС и ВО, обычно передаются городскому предприятию, предоставляющему соответствующие услуги. На базе такого предприятия формируется целевой союз, куда входят объединившиеся муниципалитеты. [4] Такие союзы позволяют муниципалитетам сохранять контроль над обеспечением и

качеством оказания коммунальных услуг, а также получать выгоду за счет эффекта масштаба. [9]

5. Еще одной формой межмуниципальной кооперации в секторе ВС и ВО является союз по управлению водными и земельными ресурсами *(*нем. - Boden- und Wasserverband, далее – водный союз*)*, который может быть создан по инициативе одного или нескольких потенциальных участников (членов). Водный союз – традиционная организационно-правовая форма публичного права в законодательстве Германии. Она подходит для оказания публичных услуг несколькими муниципалитетами (при их сотрудничестве) и служит для решения таких задач, как эксплуатация водных объектов, строительство, проведение закупочных процедур, эксплуатация и техническое обслуживание ирригационных систем, дренажных систем, сельскохозяйственного оборудования, закупка и поставка воды, удаление сточных вод и многих других задач в водохозяйственной сфере и в сфере землепользования. Членами водных союзов могут быть владельцы земельных участков (например, фермеры), муниципалитеты, другие бенефициары. Законодательной основой для деятельности водных союзов, в отличие от межмуниципальных союзов, является Закон о водных союзах[12], который устанавливает процедуру создания водных союзов, задачи, органы управления и членство. Члены водного союза на общем собрании (орган, принимающий решения) избирают совет – исполнительный орган. Водный союз имеет право, в зависимости от круга задач и объема работы, нанять управляющего директора и штат сотрудников для эксплуатации и технического обслуживания оборудования. Среди источников финансирования водного союза – членские взносы, займы с низкой процентной ставкой, гранты, выделяемые Европейским Союзом, федеральным правительством и правительствами земель. Величина членских взносов зависит от объема оказанных услуг. [10] За финансирование инвестиций отвечает водный союз.

[12] Wasserverbandsgesetz, или WVG

В сфере ВС большинство организаций являются субъектами частного права (на них приходится около 60% в объёме отпуска воды). [5] В сфере ВО организации в основном относятся к публичному праву. Лишь в мегаполисах (столичных городах) есть несколько крупных частных организаций, которые оказывают услуги в сфере ВО. [11]

В Германии на уровне земель ведется сравнительный анализ показателей эффективности деятельности организаций ВС и ВО (бенчмаркинг). В большинстве земель бенчмаркинг таких организаций осуществляется на добровольной основе. Одиннадцать из шестнадцати земель выпускают публичный отчет по основным показателям деятельности организаций ВС и ВО, причем в отчетах названия организаций не приводятся, они остаются конфиденциальной информацией. [12]

Основные показатели деятельности организаций рассматриваются по следующим направлениям: надежность и качество ВС и ВО, устойчивость (соответствие экологическим требованиям), качество обслуживания потребителей и экономическая эффективность. Благодаря таким регулярным сравнениям организации, осуществляющие деятельность в сфере ВС и ВО, могут получить представление о лучших практиках, существующих в аналогичных организациях, а также оценить потенциал повышения эффективности своей деятельности. [11], [5]

1.2. Инвестиции и гранты

В Германии услуги в сфере ВС и ВО оплачиваются по принципу полного возмещения затрат. Основным источником возмещения затрат организаций ВС и ВО являются платежи потребителей за предоставленные услуги. В крупных и средних городах Германии, как правило, платежи потребителей являются единственным источником финансирования деятельности организаций ВС и ВО. В большинстве малых муниципальных образований часть затрат организаций ВС и ВО (как правило, это инвестиции) финансируется за счет бюджетных и заемных средств. В Германии распространена система грантов организациям ВС и ВО на

реализацию инвестиционных проектов. Гранты являются доступным источником финансирования для муниципалитетов и выдаются Евросоюзом, федеральным правительством и землями.

Распространена также практика выделения малым муниципальным образованиям бюджетных средств из фондов, создаваемых с целью решения задач, стоящих в сфере ВС и ВО. Указанные фонды формируются на 40% из средств земель и на 60% из средств федерального бюджета. Как правило, фонды финансируют реализацию инновационных проектов. Это могут быть проекты в области биоэнергетики, энергосбережения. За счет средств фонда могут финансироваться как проекты в целом, так и часть проекта.

Кроме финансирования через специальные фонды, в Германии существует также способ поддержки сектора ВС и ВО через предоставление низкопроцентных займов организациям, осуществляющим деятельность в сфере ВС и ВО. В период 1990 - 1994 гг. низкопроцентные займы составляли в среднем 27% от суммы всех субсидий в сфере ВС и 24% от суммы всех субсидий в сфере ВО. В настоящее время уровень таких заимствований существенно снизился. [13]

1.3. Тарифная политика

Плата за воду для домохозяйств и малого бизнеса в Германии зависит от объема потребленной воды и обычно состоит из ежемесячного базового платежа и платежа, зависящего от объема потребленной воды. Отдельно взимаются разовые или периодические взносы на строительство (развитие систем коммунальной инфраструктуры).

В Германии услуги ВО и приёма ливневых стоков оплачиваются одним платежом, если бытовые стоки и ливневые стоки попадают в общую систему водоотведения, или ливневые стоки оплачиваются отдельно от бытовых стоков, если приём этих видов стоков осуществляется раздельно. Последний метод оплаты становится все более распространенной практикой. В этом случае платеж за услуги ВО основан на объеме потребленной питьевой воды (евро за $м^3$), а дополнительный платеж за ливневые стоки взимается, исходя

из размера и типа площадей (например, мощеные дорожки или застроенные площади), с которых осуществляется ВО (евро за м^2). [13], [14]

Тарифы на ВС и ВО устанавливаются муниципальным решением или являются условием договора управления системами ВС и ВО. Надзор за утверждением тарифов органами местного самоуправления осуществляют земли. Если плата за ВС и ВО установлена договором, то контроль за установлением платы на предмет злоупотреблений осуществляют антимонопольные органы. Контроль со стороны земель и антимонопольных органов сводится к сравнению установленных тарифов/платы с тарифами, действующими в других организациях, работающих в сходных условиях. Поэтому компания, предоставляющая самые дешевые услуги ВС или ВО, практически задает цену для всех остальных (Best-Practice-System). Данная система была утверждена 2 февраля 2010 г. Федеральным судом Германии. [15]

1.4. Пример проекта, реализованного целевым союзом – Союзом водоотведения города Кёнигсбрюк [16]

Кёнигсбрюк - небольшой город с населением примерно 5000 жителей, расположен в земле Республика Саксония (25 км севернее Дрездена). После объединения Западной и Восточной Германий и возвращения самостоятельности органам местного самоуправления на территории бывшей ГДР в начале 90-х годов прошлого века город оказался в трудной ситуации. Жилищный фонд обветшал, уровень обустройства был низкий, инфраструктура изношена, промышленные предприятия разрушены. Регион потерял более 1000 рабочих мест. Отношения собственности на городскую инфраструктуру были не ясны. Муниципальные задачи трудно было решать из-за старых организационных структур, которые все еще существовали. Например, очистные сооружения канализации были в собственности бывших VEB (народных предприятий) или их преемников, так что органы местного самоуправления не могли обеспечить надлежащее обслуживание этих сооружений.

К тому же местную администрацию необходимо было реорганизовать, чтобы отвечать требованиям новых законов (например, Закона о сотрудничестве в коммунальной сфере[13], Закона о регулировании водного режима[14], Закона о налоге на право сброса сточных вод[15]).

Для решения муниципальных задач в сфере ВО и очистки сточных вод 14 января 1991 года был создан межмуниципальный Союз водоотведения Кёнигсбрюка, в который вошли город Кёнигсбрюк и муниципалитеты Лауснитц и Хекендорф, а также бывшие муниципалитеты Шморкау и Вайсбах. Созданию Союза предшествовало признание того, что решение проблемы со сточными водами является основой дальнейшего развития региона.

На территории, находящейся под управлением Союза, проживает около 9000 жителей, из них 8000 проживают постоянно и около 1000 жителей временно пребывают на данной территории. Союз водоотведения Кёнигсбрюка можно считать небольшим целевым союзом в земле Республика Саксония.

Перед Союзом была поставлена задача быстро и эффективно решить вопрос строительства и последующей эксплуатации канализационных очистных сооружений. Одновременно нужно было подвести существующие канализационные сети к вновь строящимся магистральным канализационным коллекторам, соединив существующую систему водоотведения с очистными сооружениями.

Взяв на себя задачу ВО и очистки стоков, Союз водоотведения встал перед выбором организационной модели для управления активами ВО – государственной или частной. В 1992 г. Союз водоотведения предложил для строительства и эксплуатации станции по очистке сточных вод модель BOOT (Build, Own, Operate, Transfer – строительство, владение, эксплуатация, передача), предусматривающую привлечение частного оператора для

[13] Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
[14] Wasserwirtschaftsgesetz
[15] Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer

строительства и дальнейшей эксплуатации очистных сооружений и сетей ВО. После обсуждения со всеми заинтересованными сторонами было принято решение об объявлении конкурса на модель BOOT с частным управлением.

По результатам конкурса было заключено соглашение государственно-частного партнерства между Союзом и частным оператором, которое гарантировало координацию деятельности по управлению системой ВО, в том числе координацию работ по присоединению системы ВО к станции по очистке сточных вод. Инвестирование в сети ВО осуществлялось самим Союзом водоотведения, а строительство станции по очистке сточных вод осуществлялось за счет средств, привлеченных частным оператором.

Следует сказать, что привлечение частного оператора по договору государственно-частного партнерства не снимает ответственности с органов местного самоуправления по удалению сточных вод. Органы местного самоуправления лишь делегируют частной организации исполнение задачи предоставления услуг ВО потребителям, но не саму ответственность. Правовые отношения существуют между органами местного самоуправления и жителями города, с одной стороны, и между органами местного самоуправления и оператором, который получает вознаграждение за свою работу от муниципальных властей, с другой стороны.

Договором государственно-частного партнерства были установлены объем услуг ВО, который обязан предоставить частный оператор, базовая плата и стоимость кубического метра воды на весь срок действия договора (25 лет).

После заключения необходимых договоров станция по очистке сточных вод строилась в течение 10 месяцев. В 1995 году состоялось ее официальное открытие. В результате хорошей координации работ по строительству магистральных сетей под управлением органов местного самоуправления и строительству станции по очистке сточных вод под управлением оператора сразу после ввода системы в эксплуатацию можно было подключить к системе ВО около 50% жителей на территории,

курируемой Союзом водоотведения. Сегодня 75% жителей имеют подключение к системе ВО, в отношении остальных 25% жителей удаление сточных вод происходит в индивидуальном порядке.

Строительство очистных сооружений осуществлялось в три этапа. Гибкая концепция наращивания мощности очистной станции позволила муниципалитетам избежать затрат, связанных со строительством избыточных мощностей. Одновременно была снята дополнительная финансовая нагрузка с потребителей по оплате этих мощностей.

Модель BOOT с частным управлением в Кёнигсбрюке получила высокое общественное признание. Положительным фактором реализации проекта стало то, что Союз водоотведения изначально располагал информацией о планируемом изменении платы за услуги в сфере ВО на долгосрочный период. Союз водоотведения работает сегодня по принципу полного возмещения затрат. Это означает, что дополнительных взносов из муниципальных бюджетов не потребовалось. Рефинансирование инвестиций происходит за счет платежей, взимаемых Союзом водоотведения с потребителей услуг ВО.

1.5. Выводы

1. В Германии, как и в России, организация ВС и ВО относится к вопросам местного значения.

2. В Германии услуги в сфере ВС и услуги в сфере ВО оказывают, как правило, разные организации, что отличается от российской практики, когда услуги ВС и ВО в основном предоставляет одна организация.

3. Малые муниципалитеты Германии широко используют практику межмуниципального сотрудничества при решении вопросов ВС и ВО. Законодательство Германии содержит широкий спектр механизмов межмуниципального сотрудничества, в том числе создание межмуниципальных союзов, иных некоммерческих организаций, а также создание межмуниципальных коммерческих организаций. В России возможности межмуниципального сотрудничества существенно уже, а

имеющиеся возможности не используются в основном по причине отсутствия необходимой нормативной базы.

4. В Германии муниципалитеты наделены всеми правомочиями по организации ВС и ВО в границах муниципального образования - от выбора способа управления коммунальной инфраструктурой до установления тарифов/цен на услуги ВС и ВО. В России органы местного самоуправления, отвечая за организацию ВС и ВО, не наделены полномочиями тарифного регулирования.

5. В настоящее время в России органы местного самоуправления имеют единственный альтернативный механизм организации управления системами ВС и ВО – концессионное соглашение. В Германии же органы местного самоуправления имеют широкий спектр возможностей по организации управления объектами ВС и ВО. Управление объектами в сфере ВС и ВО могут осуществлять:

а) муниципальный департамент без статуса юридического лица и без собственного бюджета, при этом муниципалитет предоставляет услуги ВС и ВО всем потребителям, платежи за ВС и ВО поступают в бюджет муниципального образования, из бюджета финансируется обслуживание систем ВС и ВО и их развитие;

б) унитарное предприятие муниципалитета с собственным бюджетом, но без статуса юридического лица, при этом муниципалитет отвечает за предоставление услуг ВС и ВО, платежи за услуги поступают в бюджет предприятия, инвестиции в основном финансируются из бюджета муниципалитета;

в) учреждение публичного права – со статусом юридического лица и с собственным бюджетом, создается муниципалитетом для решения публичных задач собственными силами и за счет собственных средств;

г) частный оператор - в Германии используется обширный ряд моделей участия частного сектора в управлении системами ВС и ВО на основе долгосрочных договоров муниципально-частного партнерства, а

также модель создания корпорации с участием муниципалитета и частного оператора, которая становится владельцем активов (инфраструктуры).

6. В Германии финансовую поддержку получают в основном организации ВС и ВО, работающие в малых муниципальных образованиях. Финансовую поддержку организациям ВС и ВО оказывают Евросоюз, земли, федеральное правительство. Кроме того, существует способ поддержки сектора ВС и ВО через предоставление низкопроцентных займов.

7. В Германии распространена практика создания на уровне земель фондов развития, имеющих целью оказание финансовой помощи органам местного самоуправления, в основном в малых муниципальных образованиях, в реализации инвестиционных проектов, в том числе в сфере ВС и ВО. Указанные фонды формируются на 40% из средств земель и на 60% из средств федерального бюджета. В России аналогичные фонды создаются на уровне Российской Федерации, например, Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (далее – Фонд ЖКХ).

8. Тарифы/размер платы за ВС и ВО устанавливаются решением муниципалитета или договором управления системами ВС и ВО. Надзор за размером тарифа/платы при их установлении муниципалитетом осуществляют земли, при их установлении договором - антимонопольные органы. Надзор сводится к сопоставлению размера тарифа/платы, установленного в одном муниципалитете, с тарифами/платой, установленной в других муниципалитетах. В России тарифы устанавливаются на региональном уровне путем увеличения действующего тарифа на установленный Правительством Российской Федерации индекс.

9. Тариф/плата за воду состоит из двух частей: базового платежа (постоянная величина, не зависящая от объема потребления услуг ВС и ВО) и переменного платежа, зависящего от объема потребленной воды, которые в совокупности учитывают все затраты, связанные с оказанием услуг ВС и ВО. В России применяются одноставочные тарифы на услуги ВС и ВО, что

ставит доходы организаций ВС и ВО в высокую зависимость от объемов потребления воды населением и другими потребителями.

2. Франция

Франция – унитарная республика президентского типа. Согласно Конституции страны, система местных органов самоуправления строится в соответствии с административно-территориальным делением, которое представлено коммунами, департаментами и регионами. Административно-территориальные образования «свободно самоуправляются выборными советами» (здесь и далее цитируется ст. 72 Конституции Франции).

Регионы являются самой крупной единицей в административном делении страны. С 1 января 2016 года[16] Французская Республика состоит из 18 регионов (13 в метрополии – европейской части Франции и 5 заморских регионов). Регионы делятся на департаменты, департаменты состоят из коммун. На начало 2015 года во Франции насчитывалось 36658 коммун, и в каждой из них есть представительная и исполнительная власть. При этом нет иерархического административного подчинения органов местного самоуправления от коммун до регионов, - согласно Конституции Франции «ни одно административно-территориальное образование не вправе осуществлять опеку над другим административно-территориальным образованием». Органы местного самоуправления осуществляют те полномочия, «которые могут быть наилучшим образом реализованы на их уровне».

2.1. Управление в сфере ВС и ВО

Ответственность за организацию услуг ВС и ВО лежит на органах местного самоуправления - коммунах. Услуги могут быть организованы самими коммунами или объединениями коммун (межмуниципальными объединениями), которые являются собственниками активов в сфере ВС и ВО. Коммуны, как и муниципалитеты в России, решают вопросы, связанные

[16] В 2014 году Парламент Франции (Национальное собрание Франции и Сенат) принял закон, который сокращает количество регионов Франции с 22 до 13 (Закон 2015-29 от 16 января 2015 о сокращении регионов, региональных и ведомственных выборах и о внесении изменений в избирательный календарь - LOI n° 2015-29 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral). Новое территориальное деление вступило в силу с 1 января 2016 года. [60]

с привлечением инвестиций, эксплуатацией, текущим ремонтом и содержанием систем ВС и ВО.

Проблемы малого масштаба деятельности, ограниченного охвата потребительского рынка и недостаточной эффективности, имеющиеся у малых муниципалитетов в секторе ВС и ВО в России, также известны и во Франции. В своей деятельности малым муниципальным образованиям во Франции приходится решать следующие актуальные задачи:

- развитие инфраструктуры ВС и ВО для повышения охвата населения соответствующими услугами (особенно это актуально для услуг ВО);
- развитие инфраструктуры для очистки стоков с целью соблюдения стандартов Евросоюза и Франции по очистке сточных вод;
- повышение качества оказываемых услуг ВС и ВО;
- повышение производственной эффективности предприятий ВС и ВО [17].

2.1.1. Межмуниципальные объединения

Во Франции для решения проблем ограниченности производства и рынка в секторе ВС и ВО малые муниципальные образования часто создают межмуниципальные объединения, которые обеспечивают примерно 71% населения страны услугами ВС и примерно две трети населения - услугами ВО. Межмуниципальные объединения оказывают 90% услуг, связанных с обслуживанием индивидуальных систем канализации (септиктанков). [18]

До 90-х годов XX века во Франции существовали две формы межмуниципальных объединений (синдикатов): Syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) – синдикат, создаваемый на добровольной основе двумя или более коммунами в целях выполнения одной задачи, и Syndicats à vocation multiple (SIVOM)[17] - создаваемый для выполнения нескольких задач.

[17] После законодательных изменений 1959 г.

В 90-х годах произошли законодательные изменения[18], в результате которых были созданы другие формы межмуниципального сотрудничества, различающиеся уже не по количеству выполняемых задач, а по размеру агломераций, на территории которых они создаются: объединение городов (communauté urbaine, CU) - для агломераций с численностью населения более 500 000 человек, агломерационное объединение (communauté d'agglomeration, CA) - для агломераций средней величины с численностью населения более 50 000 жителей и объединение коммун (communauté de communes, CC) - для малых, сельских агломераций.

Межмуниципальные объединения создаются как организации (Etablissements Publics de Coopération Intercommunale», EPCI) и могут иметь компетенцию не только в традиционных сферах, таких как ВС, ВО и управление ливневыми стоками, но и в территориальном планировании, экономическом развитии или городском хозяйстве. [9] Финансирование межмуниципальных объединений осуществляется за счет специальных местных налоговых сборов, поступающих напрямую EPCI, минуя муниципальный бюджет.

На 1 января 2017 года во Франции существовало 1266 EPCI с полномочиями по сбору налогов. [19] При этом за последние годы наблюдается тенденция к снижению количества EPCI (см. рисунок 1) в связи с проводимой территориальной реформой[19], снижается число SIVU и SIVOM, их задачи передаются более крупным EPCI, увеличивается географический охват деятельности EPCI. Эта тенденция более явно проявляется с повышением величины минимальной численности обслуживаемого EPCI населения – с 5 000 человек до 15 000 человек. [18]

[18] Закон о территориальном управлении Республики 1992 года (Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République) и Закон Chevènement 1999 г.(La loi no 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale).

[19] Закон от 7 августа 2015 г. о новой территориальной организации Республики (LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République).

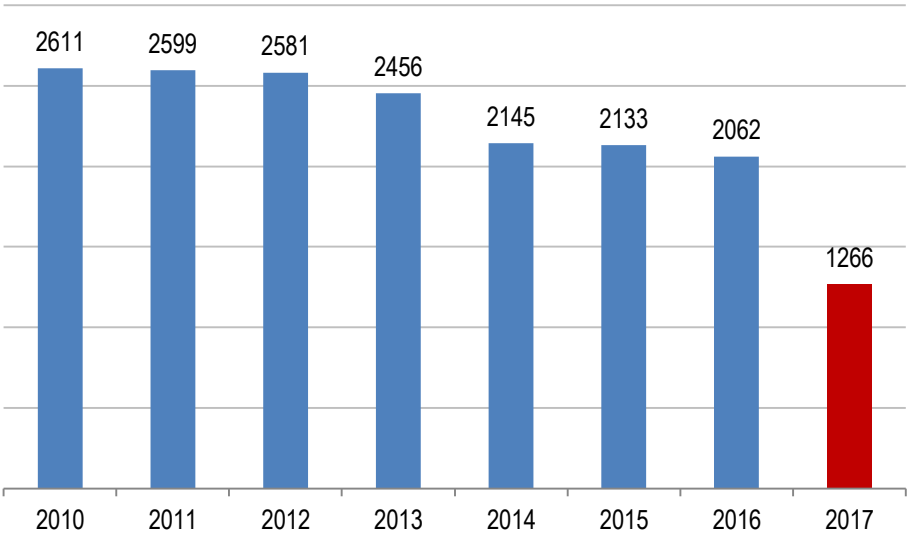


Рисунок 1 – Динамика снижения числа EPCI (публичных учреждений межмуниципального сотрудничества) [19]

2.1.2. Модели оказания услуг в секторе ВС и ВО

Во Франции запрещена приватизация систем ВС и ВО. Коммуны и объединения коммун (публичная власть) управляют сектором ВС и ВО напрямую либо, гораздо чаще, привлекают частного оператора по договору.

При прямом управлении системами ВС и ВО коммуны/объединения коммун отвечают перед потребителями за предоставление услуг ВС и ВО. С этой целью коммуны/объединения коммун заключают с потребителями договоры ВС и ВО, платежи за предоставленные услуги поступают в соответствующий бюджет. Обслуживание систем ВС и ВО осуществляется коммунами или межмуниципальным объединением самостоятельно либо с привлечением для выполнения отдельных подрядных работ коммерческих/некоммерческих организаций. Коммуны и межмуниципальные объединения осуществляют финансирование как операционных, так и инвестиционных затрат. Такой способ управления системами ВС и ВО характерен для малых муниципальных образований, как правило – с численностью менее 200 жителей. [18] В более крупных муниципалитетах управление оказанием услуг ВС и ВО чаще делегируется частным операторам по договору (contrat de gestion déléguée).

Договоры делегированного управления, кратко описанные ниже, можно условно разделить на две группы в зависимости от того, передаются ли оператору системы ВС и ВО во владение.

1. Системы ВС и ВО не передаются оператору:
    - договор управления (gérance) – при использовании данного типа договорных отношений коммуна/объединение коммун, за которой/которым сохраняется ответственность за предоставление услуг ВС и ВО потребителям и за финансирование операционных и инвестиционных затрат, нанимает оператора для управления оказанием услуг ВС и ВО и платит оператору фиксированную плату за оказываемые им услуги; [17], [20]
    - договор долевого управления (régie intéressée) –договор управления с весьма схожими условиями, как и в случае gérance, но договоры с потребителями заключает оператор, и часть его выручки ставится в зависимость от эффективности его деятельности. [20]
2. Системы ВС и ВО передаются оператору на период действия договора:
    - договор аренды (affermage) – договор аренды, по которому ответственность за предоставление услуг ВС и ВО потребителям лежит на операторе, имеющем договорные отношения с потребителями. Оператор в этом случае получает плату за свои услуги от потребителей, а не от коммуны/объединения коммун. По договору affermage ответственность за финансирование операционной деятельности несёт оператор, а коммуна/объединение коммун отвечает за финансирование инвестиций, при этом часть выручки оператор обязан перечислять муниципалитету, эти средства направляются муниципалитетом на возмещение капитальных затрат бюджета, выплаты займов (кредитов), привлеченных для инвестирования; [20], [21]

- концессионный договор – договор, по которому ответственность за предоставление услуг ВС и ВО потребителям, за финансирование операционной деятельности и инвестиций в системы ВС и ВО несет концессионер. Оператор отвечает за финансирование всех инвестиций, в которых возникает необходимость в период действия концессионного договора. [20]

Основные параметры договоров делегированного управления охарактеризованы в таблице 1.

Концессионный договор и договора аренды (affermage) являются основными договорами, делегирующими управление системами ВС и ВО частному оператору. Рассмотрим их более подробно.

Тип договора affermage:

– в соответствии с договором affermage оператор несет ответственность за эксплуатацию и техническое обслуживание систем ВС и ВО. Оператор заключает договор с потребителями, осуществляет сбор платы за услуги ВС и ВО напрямую с потребителей. Коммуна/объединение коммун несет ответственность за инвестиции, в том числе в проведение реконструкции (ремонт) и выполнения новых капитальных работ;

– за оператором может закрепляться ответственность за реновацию некоторых частей оборудования (инфраструктуры). В заключаемом договоре прописывается объем работ, ответственность в отношении финансирования, эксплуатации, выполнения ремонтных работ и нового строительства;

– у оператора остается согласованная часть платы за объем услуг ВС и ВО, который был оказан (за каждый $м^3$ воды). Оставшаяся часть полученной платы направляется заказчику. Заказчик использует эти средства для возмещения своих затрат, в том числе выплаты займов (кредитов), привлеченных для инвестирования. [21]

Таблица 1 – Основные параметры договоров делегированного управления разных типов во Франции

	Тип договора делегированного управления			
Основные параметры	**Концессия**	**Affermage**	**Gérance**	**Régie intéressée**
Финансирует инвестиции	оператор	заказчик*	заказчик	заказчик
Несёт операционные расходы	оператор	оператор	заказчик	заказчик
Системы ВС и ВО в собственности	заказчика	заказчика	заказчика	заказчика
Управляет оказанием услуг ВС и ВО	оператор	оператор	оператор	оператор
Заключает договоры с потребителями	оператор	оператор	заказчик	оператор
Финансовые риски	высокие	средние	низкие	низкие
Продолжительность договора	20 лет	10-12 лет	как установлено договором	как установлено договором
Тарифы устанавливаются	как установлено договором	как установлено договором	заказчиком	заказчиком совместно с оператором
Плата по договору	за счет выручки оператора	за счет выручки оператора	фиксированная	фиксированная + бонусы, зависящие от эффективности**

* Оператор обязан перечислять муниципальному заказчику часть выручки для компенсации инвестиционных затрат.

** Фиксированная плата + бонусы, начисляемые по результатам выполнения целевых показателей продуктивности и коммерческой эффективности.

Источник: J. C. ELNABOULSI. Organization and Regulation of Local Public Services in France. The Case of Water and Sanitation Services. Презентация, International Summer School in Applied Environmental and Regulatory Economics, Fondazione per l'Ambiente, Torino. ISSAERE, 2011

Тип договора – концессия:

– концессия в отношении услуг ВС и (или) ВО подразумевает заключение договора между оператором и коммуной/объединением коммун, который дает оператору эксклюзивное право осуществлять управление, техническое обслуживание и ремонт, инвестировать в систему ВС и (или) ВО в течение заданного периода времени;

– концессионер получает выручку с потребителей, при этом несет все операционные и инвестиционные расходы, а также оплачивает концессионный сбор;

– концессионер единолично осуществляет управление инвестициями. Активы в сфере ВС и ВО принадлежат коммунам, но на период действия концессионного соглашения права владения и пользования активами принадлежат частному оператору. Активы, которые были созданы оператором в период действия концессионного соглашения, передаются коммунам после окончания срока действия договора – т.е. через 25-30 лет. [21]

Договоры делегированного управления могут дополняться механизмами стимулирования для более эффективной работы операторов. Пример договора affermage с регулированием выручки оператора в зависимости от результатов его деятельности (affermage+), разработанного Syndicat des Eaux d'Ile de France (SEDIF), рассмотрен в разделе 2.4.1.

Услуги ВС и ВО также могут быть оказаны компаниями со смешанной структурой владения, такими как SEMOP (Société d'Economie Mixte à Opération Unique) – компаниями с государственным/муниципальным участием, создаваемыми в целях выполнения одной задачи (организационно-правовая форма установлена Законом о создании одноцелевых компаний со смешанной структурой владения»[20] на определенный срок (см. раздел 2.4.2).

В настоящее время услуги ВС и ВО большинству населения (61% в сфере ВС и 53% в сфере ВО) оказывают частные операторы, которые, как правило, привлекаются в не самых малых поселениях. [18]

2.2. Инвестиции в системы ВС и ВО

Для коммун/объединений коммун системы ВС и ВО являются приоритетным объектом инвестиций. В основном инвестирование происходит за счет выручки организаций, осуществляющих ВС и ВО,

[20] LOI n° 2014-744 du 1er juillet 2014 permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique

поступившей от потребителей. Бюджетные субсидии на инвестиционные цели выделяются в основном малым муниципальным образованиям. Субсидии поступают со стороны департаментов и регионов, а также со стороны агентств по водным ресурсам (водохозяйственных управлений, которые контролируют состояние бассейнов рек). Источниками субсидий со стороны агентств по водным ресурсам служат два основных налога, которые рассчитываются в соответствии с объемом загрязнения (сброса сточных вод) и объемом потребления воды (водозабора). Размер субсидии может составлять до 40% от суммы капитальных затрат, дополнительно может быть выделена ссуда с низкой процентной ставкой в размере до 20% от суммы затрат. [22]

Субсидии, которые поступают со стороны департаментов и регионов, формируются на основе договоров территориального планирования, которые заключаются между национальным правительством и правительствами регионов, или на основе целевого финансирования в рамках реализации крупных инфраструктурных проектов в регионах и департаментах. [18] Объем выделяемых государством средств в основном соответствует объему дохода от уплаты налога на добавленную стоимость, которая включается в счет потребителей по оплате услуг ВС и ВО, а также дохода от уплаты водного налога, который собирают управления водными путями Voies Navigables de France.

Что касается систем ВС и ВО в малых городах и сельских поселениях, то до 2005 года существовал Национальный фонд водоснабжения сельских районов (Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau, FNDAE), в который поступали водные налоги, взимаемые с каждого кубического метра отпущенной потребителям питьевой воды. Собранная сумма направлялась в каждый департамент для выделения субсидий (на инвестиции) сельским поселениям. [23] После 2005 года водный налог был заменён на налог на потребление воды (водозабор), который собирают агентства по водным ресурсам. [17] На субсидии от шести агентств по

водным ресурсам и департаментов могут рассчитывать муниципалитеты, в управлении которых находятся Service Public d'Assainissement Non Collectif - специальные предприятия, осуществляющие обслуживание индивидуальных систем канализации (септиктанков). [18]

Кроме того, с 2013 года законодательство Франции[21] требует от коммун представления подробного описания систем ВС и ВО, в котором есть данные по протяженности соответствующих сетей, по сроку эксплуатации оборудования и др. На основе представленных данных определяются такие показатели, как:

– индекс качества информации об управлении активами – комплексный показатель качества доступной информации по объектам ВС и ВО, который стимулирует коммуны к повышению эффективности систем ВС и ВО [24];

– показатель эффективности систем ВС - определяется как отношение объема потребленной воды к объему воды, поданной в сеть (в %). Если этот показатель ниже установленного минимального уровня, то коммуна должна подготовить план мероприятий по повышению эффективности работы систем ВС. [18]

2.3. Тарифная политика

Во Франции муниципалитеты отвечают за установление тарифов/платы за услуги ВС и ВО. В случае, когда управление системами ВС и ВО осуществляет частный оператор на основании договора государственно-частного партнерства, плата устанавливается таким договором и рассчитывается по формуле. Контроль над размером тарифа/платы за услуги ВС и ВО осуществляет государственный орган – Счетная палата Франции.

Как и в Германии, плата за ВС и ВО во Франции состоит из фиксированной (постоянной) части и переменной части, зависящей от объема потребления воды.

[21] Закон Grenell II (LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement)

Удаление ливневых вод с общегородских площадей (публичных пространств) – ответственность муниципалитетов. Затраты, связанные с удалением ливневых вод, не могут быть перенесены в плату за услуги по ВО, они должны быть возмещены за счет налоговых доходов муниципалитетов. В случае совмещенной системы ВО (куда поступают все стоки, в том числе и ливневые), общие затраты распределяются по определенной формуле, и коммуны/объединения коммун должны оплатить удаление объема ливневых стоков, поступающих в систему ВО с общегородских территорий. Затраты на технологическое присоединение к системам ВС и ВО возмещаются выгодоприобретателями – собственниками подключаемых объектов. [13]

На величину тарифов/платы за услуги ВС и ВО влияет множество факторов:

– географические факторы: доступность и происхождение источников воды, топографические особенности и плотность населения, от которых зависят протяженность, конфигурация и плотность сетей;

– технические факторы, такие как качество источников водоснабжения, защита, осуществляемая в отношении этих источников, условия и эффективность работы сети, процент населения, присоединенного к системе ВО, ливневой канализации, наличие оборудования для очистки ливневых стоков и т.д.;

– социально-экономические факторы: средние уровни потребления, сезонная разница в численности населения (например, в связи с туризмом), наличие промышленных предприятий;

– факторы управления: система установления цены, политика в отношении управления активами, объем инвестиций, степень соответствия оборудования установленным требованиям.

– качество услуг: информационные услуги, наличие телефонных горячих линий, процедуры по доставке счетов на оплату и осуществления платежей и т.д. [18]

2.4. Примеры управления системами ВС и ВО во Франции

2.4.1. Пример договора аренды с разделением прибыли (affermage+)

В традиционном договоре аренды (affermage) оператор осуществляет сбор платы за предоставленные потребителям коммунальные услуги, несет все расходы, связанные с эксплуатацией и техническим обслуживанием, возвращает заказчику (коммуне, объединению коммун) разницу между ценой, по которой потребители оплачивают услуги ВС и ВО, и ценой, установленной договором affermage с оператором. При этом у оператора остается операционная прибыль (далее – прибыль). При подходе affermage+ прибыль разделяется между сторонами, заключившими договор, на основе стимулов - ключевых показателей эффективности операционной деятельности и ключевых показателей эффективности финансовой деятельности частного оператора, которые четко установлены в договоре.

В некоторых вариантах договора affermage+ прибыль размещается на целевом депозитном счете (условно-депозитном счете) для удобства взаимодействия с оператором. В таком случае оператор получает доступ к этим средствам только после достижения ключевых показателей эффективности (технических и финансовых). В случае невыполнения (частичного выполнения) поставленных целей (ключевых показателей эффективности) оператор может получить только сокращенную часть прибыли или вообще не получает ничего от прибыли. В случае выполнения всех ключевых показателей эффективности оператор может получить значительную часть прибыли, до 100%, в зависимости от согласованных в договоре условий распределения прибыли между сторонами.

Для понимания формирования прибыли оператора в договоре affermage+ рассмотрим часть условий договора, разработанного Syndicat des Eaux d’Ile de France (SEDIF) – объединением, которое осуществляет деятельность в сфере ВС в 144 малых муниципальных образованиях в окрестностях Парижа и является активным участником программ помощи бедным странам в вопросах обеспечения водой. В договоре affermage+,

разработанном SEDIF, прибыль зависит от ключевых показателей эффективности технической и финансовой деятельности оператора и рассчитывается следующим образом:

1) в части операционной эффективности:
   - 25% прибыли зависит от показателей качества воды, качества сточных вод и показателей эффективности управление активами;
   - 25% прибыли зависит от качества обслуживания клиентов;
2) в части финансовой эффективности:
   - 25% прибыли зависит от обеспечения рентабельности производства;
   - 25% прибыли зависит от эффективности производства (контроля затрат).

Применять такие индикаторы операционной и финансовой деятельности необходимо скрупулёзно. В договоре SEDIF ключевые показатели эффективности были проверены и утверждены независимой третьей стороной до проведения конкурсной процедуры. Также необходимо, чтобы в договоре были установлены целевые и минимальные значения по каждому ключевому показателю эффективности. [25]

2.4.2. Пример создания компаний смешанного типа SEMOP для оказания услуг в сфере ВС и ВО.

6 октября 2015 года администрация города Доль и компания SUEZ - одна из крупнейших компаний в сфере ВС и ВО Франции, - подписали соглашение о создании компании Doléa Eau в сфере ВС с уставным капиталом 408 000 евро и компании Doléa Assainissement в сфере ВО с уставным капиталом 572 000 евро. Такие компании были первыми компаниями смешанного типа, служащие для выполнения одной определенной задачи (Société d'Economie Mixte à Opération Unique, или SEMOP), причем 49% акций этих компаний принадлежат городу Доль, а 51% - SUEZ Group. Совет директоров представлен равным количеством членов – 3 члена от администрации города Доль и 3 члена от компании SUEZ.

Компании типа SEMOP позволяют осуществлять совместное управление системами ВС и ВО, в том числе модернизацию и новое строительство, при участии коммун и частного оператора, выбранного с помощью тендерной процедуры. Коммуны вовлечены в принятие каждого решения, касающегося SEMOP, и имеют равный голос с оператором в отношении каких-либо решений. Таким образом, SEMOP – это механизм государственно-частного партнерства, и цели создания SEMOP могут быть аналогичны целям заключения концессионного соглашения.

Деятельность компаний Doléa Eau и Doléa Assainissement будет финансироваться в основном за счет платы, взимаемой с потребителей за оказание услуг в сфере ВС и ВО. Срок действия заключенного соглашения – 13 лет, по истечении этого срока или в результате реализации всех мероприятий, предусмотренных соглашением, действие соглашения автоматически прекращается. В рамках подписанного соглашения перед Doléa Eau и Doléa Assainissement были поставлены следующие технические задачи:

– замена 600 соединений труб (соединительных муфт) и 12 км распределительных сетей;

– защита биологического разнообразия реки Ду за счет модернизации сетей ВО;

– оптимизация распределения стоков в сети ВО для уменьшения количества чистой воды, сбрасываемой в канализационную сеть. [26]

2.5. Выводы

1. Во Франции все активы в сфере ВС и ВО принадлежат муниципальным образованиям (коммунам) или межмуниципальным объединениям. Ответственность за организацию услуг в сфере ВС и ВО, решение вопросов, связанных с привлечением инвестиций, эксплуатацией, текущим ремонтом и содержанием инфраструктуры, несут коммуны. Мониторинг качества питьевой воды обеспечивается на двух уровнях - местном и региональном.

2. Во Франции чрезвычайно развито межмуниципальное сотрудничество в сфере ВС и ВО, в том числе среди малых муниципальных образований, которые создают для этих целей объединения коммун. В целом межмуниципальные объединения обеспечивают примерно 71% жителей Франции услугами ВС и примерно две трети населения страны услугами ВО, а также оказывают 90% услуг, связанных с обслуживанием индивидуальных систем канализации (септиктанков). Формы межмуниципального сотрудничества выбираются в зависимости от численности населения в объединяющихся коммунах.

3. Во Франции коммуны/объединения коммун могут управлять оказанием коммунальных услуг напрямую (посредством своих административных подразделений, которые используют собственные ресурсы и персонал, или специально создаваемых муниципальных организаций со статусом юридического лица или без него) или путем заключения договора делегированного управления с частным оператором (чаще других применяются договоры аренды или концессии).

4. Большей части населения во Франции услуги ВС и ВО оказывают частные операторы (61% в сфере ВС и 53% в сфере ВО). Предоставление услуг ВС и ВО собственными силами в основном осуществляют небольшие коммуны или объединения коммун (с населением менее 1500 человек), при этом они могут привлекать для выполнения отдельных работ частные организации.

5. Договор аренды (affermage) похож на договор аренды, применяемый в России, но в рамках договора affermage, как правило, оператор не берет на себя обязательств по финансированию инвестиций, за инвестиции отвечает коммуна или объединение коммун.

6. Как и в России, концессионер по концессионному договору во Франции несет все инвестиционные, операционные и эксплуатационные расходы, а также оплачивает концессионный сбор. Концессионер единолично осуществляет управление инвестициями, при этом созданные

концессионером объекты передаются коммуне или объединению коммун по окончании срока действия договора концессии, то есть через 25 – 30 лет (в России – после ввода объекта в эксплуатацию).

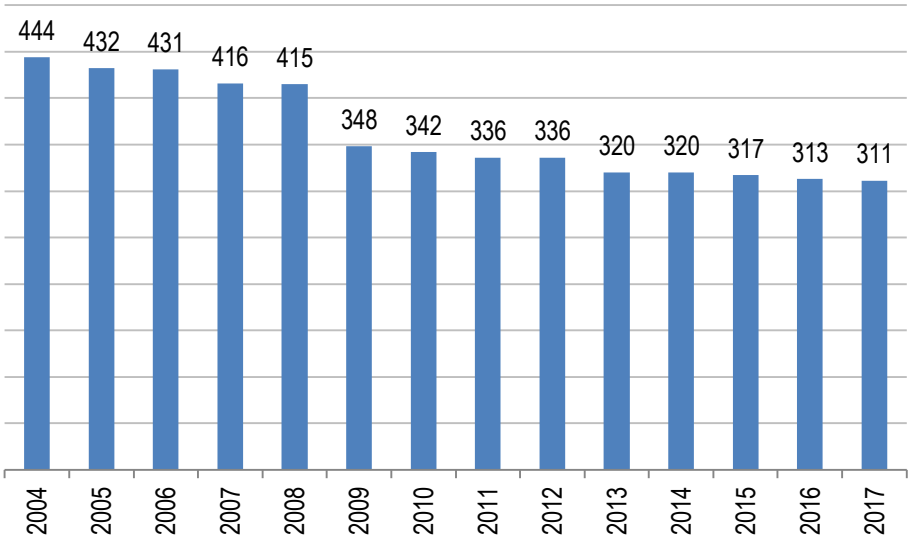
7. Во Франции, как и в Германии, тарифы за услуги в сфере ВС и ВО состоят из двух составляющих - постоянной и переменной. Переменная составляющая зависит от объема потребления воды. При установлении платы за услуги ВС и ВО реализуется принцип полного возмещения затрат. В случае прямого управления коммуны/объединения коммун утверждают плату за услуги ВС и ВО самостоятельно. При делегированном управлении плата устанавливается соответствующим договором. Контроль размера установленных тарифов осуществляет государственный надзорный орган, который может проверить установленные тарифы и затраты организаций, осуществляющих деятельность в сфере ВС и ВО.

8. Во Франции сформирована система оказания финансовой помощи в реализации инвестиционных проектов в секторах ВС и ВО, которая в основном распространяется на малые муниципальные образования. Малые муниципальные образования получают финансовую помощь со стороны департаментов и регионов, а также со стороны агентств по водным ресурсам. Помощь оказывается в виде бюджетных субсидий, грантов, ссуд (кредитов) с низкой процентной ставкой.

3. Финляндия

Финляндия – демократическое унитарное правовое государство с республиканской формой правления. В административном отношении она разделена на 19 регионов (областей/провинций), управляемых региональными советами. Регионы делятся, в свою очередь, на города и коммуны (муниципалитеты). По состоянию на 2017 год в Финляндии насчитывается 311 муниципалитетов, из которых 106 – городские муниципалитеты. Средняя численность населения одного муниципалитета – 17695 человек, но в большинстве муниципалитетов численность жителей составляет менее 6000 человек. [27]

За период с 2004 по 2017 годы число муниципалитетов сократилось на 30% (см. рисунок 2).



Источник: Сайт «Местные и региональные власти», https://www.kuntaliitto.fi/

Рисунок 2 – Динамика снижения числа муниципалитетов в Финляндии

Причиной таких изменений стали инициативы по укрупнению муниципальных образований - слиянию коммун, начавшиеся с весны 2005 года. Особую роль в изменении числа муниципалитетов сыграла реформа муниципальных территорий и порядка организации предоставления услуг, направленная на повышение эффективности деятельности органов местного

самоуправления и улучшение организации предоставления публичных услуг. С учетом Закона об изменениях в местном самоуправлении и порядке организации услуг, действующего с 23 февраля 2007 года[22], и других законодательных актов о местном самоуправлении, цель достигается путем:

а) слияния муниципалитетов;

б) формирования межмуниципальных объединений для оказания услуг, организация которых нецелесообразна каждым муниципалитетом в отдельности в связи с недостаточной численностью населения, нуждающегося в таких услугах. [28] Такие межмуниципальные объединения (организации) создаются двумя (или более) муниципалитетами для выполнения отдельных задач на постоянной основе, при этом могут привлекаться партнеры из частного бизнеса, что позволяет объединять муниципальный и частный капитал для осуществления большего числа проектов. Например, местные органы создали объединенные компании по управлению отходами, сервисные компании, бюро путешествий, объединения в сфере ВС и ВО. [29] В Финляндии насчитывается 20 межмуниципальных хозяйственных обществ и 5 межмуниципальных объединений в сфере ВС, 9 межмуниципальных хозяйственных обществ и одно межмуниципальное объединение в сфере ВО, 2 межмуниципальных хозяйственных общества и одно объединение в сфере ВС и ВО [30];

в) межмуниципального сотрудничества на основании публично-правового соглашения между несколькими муниципалитетами, к которому все чаще прибегают органы местного самоуправления для оказания муниципальных услуг без создания специальной организации для этих целей. Сотрудничество по соглашению – наиболее частая практика в сферах управления отходами, ВО, ВС; [29]

г) закупки услуг у других муниципалитетов или частного сектора на конкурентных торгах (тендерах). [29]

[22] Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007

Муниципальная интеграция в Финляндии осуществляется на добровольной основе. Решение о слиянии нескольких муниципалитетов или создании межмуниципального объединения для предоставления услуг принимают органы местного самоуправления. Государственная власть формирует стимулы для укрупнения муниципалитетов через предоставление субсидии на проведение интеграционного обследования, дотаций для покрытия административных издержек на осуществление объединения муниципалитетов, защиту муниципальных служащих от увольнения в течение 5 лет после слияния, компенсацию иных затрат, возникших вследствие укрупнения муниципалитетов. [31]

В соответствии с Законом о местном самоуправлении Финляндии[23] муниципалитет имеет право:

– обеспечивать оказание муниципальных услуг своими силами;

– обеспечивать оказание муниципальных услуг совместно с другими муниципалитетами;

– организовывать закупку муниципальных услуг у других муниципалитетов или межмуниципальных объединений;

– создавать акционерные общества или участвовать в других акционерных обществах с целью организации оказания услуг;

– организовывать закупку муниципальных услуг у частных организаций. [29]

3.1. Управление в сфере ВС и ВО

Организация услуг в сфере ВС и ВО для жителей муниципальных образований является прямой обязанностью муниципалитетов (Закон об услугах водоснабжения и водоотведения[24]). В Финляндии распространены следующие модели владения и управления системами ВС и ВО (в порядке убывания по частоте применения):

- кооперативы;

[23] Laki paikallishallinnosta 1995.
[24] Laki vesihuollosta ja jätevesipalveluista 119/2001

- муниципальные департаменты;

- муниципальные предприятия;

- корпорации.

Кооперативы играют очень важную роль при организации оказания услуг ВС и ВО в малонаселенных муниципальных образованиях. Преимущество кооперативов заключается в том, что, как правило, они небольшие, имеют простую организационную структуру, и процесс принятия решений происходит легче, чем в других организациях. Они также относительно независимы от муниципалитетов. Это означает, что большая часть прибыли может быть использована ими для финансирования инвестиций и повышения качества услуг. К недостаткам кооперативов в секторе ВС и ВО можно отнести небольшой охват потребителей при большом удельном количестве объектов ВС и ВО, находящихся в собственности кооператива. Также они могут испытывать трудности в выполнении требований к качеству воды и охране окружающей среды из-за ограниченных возможностей по инвестированию. Консолидация с другими кооперативами помогает в решении этой проблемы. [32]

Кооперативы, оказывающие услуги ВС, используют либо муниципальную систему ВС, либо собственный источник. В обоих случаях кооперативы должны осуществлять управление инвестициями, нести расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание своих систем. Основное различие двух вариантов заключается в том, что в первом случае кооперативы заботятся только о состоянии сетей и насосных станций, а во втором - они должны контролировать также процессы забора воды и очистки, а значит и нести ответственность за состояние соответствующего оборудования. [33]

В настоящее время в Финляндии существует около 1400 кооперативов, в число которых входят как кооперативы, предоставляющие услуги только в сфере ВС, так и кооперативы, предоставляющие услуги в сфере ВС и ВО, и около 300 муниципальных организаций, осуществляющих деятельность в

сфере ВС и ВО, организованных в формах муниципальных департаментов, муниципальных предприятий, корпораций и межмуниципальных объединений. [30]

Сбор платы с потребителей при любом способе управления системами ВС и ВО осуществляют те организации, которые оказывают соответствующие услуги, т.е. если услуги оказывают муниципальные департаменты, то плата поступает в бюджет, а если муниципальные организации, корпорации или кооперативы, то плату собирают названные организации ВС и ВО, и такая плата не поступает в бюджет. [34]

Форма управления системами ВС и ВО зависит от масштаба муниципального образования. В муниципалитетах с численностью населения более 200 человек[25] муниципалитет владеет инфраструктурой, организует услуги в сфере ВС и ВО и несет ответственность за регулирование, инвестирование, финансирование, контроль, техническое обслуживание, эксплуатацию и управление системами ВС и ВО. В основном оказание услуг ВС и ВО в таких муниципальных образованиях осуществляют муниципальные департаменты и муниципальные предприятия. В Финляндии частные компании не привлекаются по договорам государственно-частного партнерства в сфере ВС и ВО. При этом широкое распространение получил заказ у частных компаний некоторых видов работ или услуг, особенно тех, которые не относятся к основным видам деятельности организаций ВС и ВО. [35]

В поселениях с числом жителей менее 200 человек организация централизованных услуг ВС и ВО, как правило, считается нецелесообразной. Законом установлено, что организация ВО на таких территориях осуществляется кооперативами или собственными силами домохозяйств. [33]

[25] В соответствии с Законом об услугах водоснабжения и водоотведения (Laki vesihuollosta ja jätevesipalveluista 119/2001)

3.2. Инвестиции в системы ВС и ВО

В поселениях с численностью проживающих более 200 человек инвестиционные решения в отношении систем ВС и ВО принимают либо органы местного самоуправления, либо руководители организаций, осуществляющих деятельность в сфере ВС и ВО. Решение принимается на уровне организации, если инвестиционные затраты могут быть возмещены за счет выручки организации. [33] Плата потребителей за услуги ВС и ВО является основным источником финансирования инвестиций. В соответствии с Законом об услугах водоснабжения и водоотведения[26] все затраты на оказание услуг ВС и ВО могут быть возмещены за счет платы, взимаемой с потребителей за соответствующие услуги. [33].

Аналогичный механизм применим к кооперативам. Как правило, инвестиционные возможности кооперативов ограничены. Для реализации более крупных инвестиционных проектов кооперативы должны получить разрешение от органов местного самоуправления на увеличение тарифов для потребителей на величину, достаточную для возврата инвестиций. [33]

В Финляндии создана система финансовой поддержки организаций, осуществляющих оказание услуг ВС и ВО в малых муниципальных образованиях, в том числе кооперативов. Финансовая помощь может заключаться в выделении бюджетных средств муниципалитетов на реализацию инвестиционных проектов или предоставление банковских гарантий по кредитам, привлекаемых организациями, осуществляющими ВС и ВО. Объем муниципальной финансовой помощи, как правило, не превышает 25% от общего объема необходимых инвестиций. [36], [37]

3.3. Тарифная политика

В Финляндии существует три типа платы за воду: плата за присоединение, фиксированный ежемесячный платеж и плата за потребление.

[26] Laki vesihuollosta ja jätevesipalveluista 119/2001

За счет платы за присоединение организация, осуществляющая деятельность в сфере ВС и ВО, возмещает инвестиционные затраты, связанные с присоединением потребителя. Плата за потребление – это плата за объем потребления воды, определенный по приборам учета. Фиксированный платеж не привязан к объему потребления, этот платеж включается в счет потребителя ежемесячно, независимо от того, потребляется вода или нет. Также могут взиматься другие платежи, в том числе за установку приборов учета, сбор ливневых стоков, реновацию сетей ВС и ВО. [33]

Регулирование деятельности организаций в сфере ВС и ВО (в т. ч. кооперативов) осуществляют муниципалитеты. Министерство торговли и промышленности Финляндии регулирует экономическую деятельность и конкуренцию в водохозяйственном секторе и на этом основании может проверить установленные тарифы. [38], [39] Организации, осуществляющие деятельность в сфере ВС и ВО, в определенных законодательством случаях могут по согласованию с органами местного самоуправления изменить тарифы, например, в связи с изменением законодательства или с решением органов власти, которые привели к увеличению расходов организаций, осуществляющих ВС и ВО. [33]

3.4. Выводы

1. Как и в России, ответственность за организацию услуг в сфере ВС и ВО несут органы местного самоуправления. В поселениях с численностью населения более 200 человек услуги ВС и ВО оказывают в основном муниципальные предприятия или муниципальные департаменты. В поселениях с численностью жителей менее 200 человек ВС и ВО осуществляют кооперативы, или же домохозяйства самостоятельно решают вопрос обеспечения водой и отведения стоков.

2. В Финляндии государство приветствует укрупнение поселений (за период с 2004 по 2017 годы число муниципалитетов сократилось на 30%), а

также организацию межмуниципального сотрудничества в следующих формах:

- межмуниципальные организации, в том числе межмуниципальные хозяйственные общества;

- сотрудничество по соглашению между несколькими муниципалитетами;

- закупка услуг у других муниципалитетов.

3. Управление системами ВС и ВО осуществляют кооперативы, муниципальные департаменты, муниципальные предприятия, корпорации. Практика привлечения частных операторов к управлению системами ВС и ВО на основе договоров государственно-частного партнерства не нашла применения в Финляндии, но при этом часто используется аутсорсинг услуг, особенно тех, которые не относятся к основным видам деятельности организаций ВС и ВО.

4. В населенных пунктах с численностью населения менее 200 человек за организацию услуг в сфере ВС и ВО отвечают кооперативы потребителей воды. Государство нормативно и финансово способствует созданию таких кооперативов. По небольшим инвестициям, которые могут быть возмещены из тарифной выручки, кооперативы принимают решения самостоятельно, для реализации более крупных проектов требуется согласование увеличения тарифов с органами местного самоуправления.

5. Организации, осуществляющие ВС и ВО, вправе требовать оплаты услуг за технологическое присоединение, а также услуг ВС и ВО. Плата за услуги ВС и ВО состоит из двух составляющих - фиксированной платы и переменной платы за объем потребленной воды. Регулирование тарифов организаций, осуществляющих деятельность в сфере ВС и ВО (в т. ч. кооперативов), проводят муниципалитеты. Министерство торговли и промышленности Финляндии может проверить установленные тарифы.

4. Канада

Канада является федеративным государством, состоящим из 10 провинций и 3 территорий. В Канаде существуют следующие уровни управления: федеральный, уровень провинции/территории и муниципальный. [40] В современной Канаде около 3600 муниципалитетов. Органы местного самоуправления - это выборные органы городов (больших и малых), сельских поселений, приходов, кантонов.

4.1. Управление в сфере ВС и ВО

В соответствии с Конституцией Канады провинции/территории несут ответственность за организацию услуг в сфере ВС и ВО, но, как правило, провинции/территории делегируют эту ответственность органам местного самоуправления. Модели оказания услуг в сфере ВС и ВО очень различаются – муниципалитеты выбирают наиболее подходящую модель для своих нужд в соответствии с регуляторными требованиями провинций/территорий. [41]

Как правило, системы ВС и ВО находятся в собственности муниципальных образований. [42] Исключение составляют провинции Альберта, Квебек и Манитоба, где в сельских районах активы в сфере ВС и ВО находятся в собственности кооперативов. Также существует около 6500 маленьких частных компаний, которые владеют активами и осуществляют эксплуатацию систем ВС и ВО в парках для трейлеров, кемпингах, площадках для гольфа, зонах отдыха и т.д. [43] Примеров продажи или иного отчуждения муниципалитетами систем ВС и ВО или отдельных объектов этих систем в Канаде нет. [44]

На федеральном уровне принято Национальное руководство по обеспечению качества питьевой воды[27], которое является обязательным требованием только в отношении индейских резерваций и объектов, находящихся в государственной собственности (таких как национальные парки, здания, принадлежащие государству, транспортная инфраструктура).

[27] Guidelines for Canadian Drinking Water Quality, 1996

Правительства провинций/территорий осуществляют регулирование качества питьевой воды на своей территории и на добровольной основе могут придерживаться Национального руководства по обеспечению качества питьевой воды. Провинции/территории в основном делегируют ответственность за качество воды, поставляемой потребителям, муниципалитетам, у которых может не быть технических и финансовых возможностей для удовлетворения требований государственных стандартов или стандартов, установленных провинциями/территориями. [45] Это подтверждают случаи бактериологического заражения питьевой воды (бактерией Escherichia coli) в Уолкертоне провинции Онтарио в 2000 г. или в Норт-Бэтллфорде провинции Саскачеван в 2001 г., произошедшие из-за плохого обеспечения муниципалитетами защиты источников воды без контроля со стороны правительства Канады над обеспечением качества питьевой воды. [46]

4.1.1. Межмуниципальное сотрудничество в секторе ВС и ВО

В Канаде широко применяются механизмы межмуниципального сотрудничества, формы которых определяются законодательством провинций/территорий. В разных провинциях/территориях используются разные механизмы межмуниципального сотрудничества, среди которых можно выделить следующие основные механизмы.

1. Создание региональных округов (regional districts), которые организуют предоставление услуг, в том числе ВС и ВО, на уровне отдельных муниципалитетов или на всей территории, которую охватывает региональный округ. Такой подход реализуется в Британской Колумбии, в разделе 4.4 настоящего исследования представлен пример столичного регионального округа Большая Виктория (Greater Victoria Capital Regional District). Перечень услуг, делегируемых муниципалитетом региональному округу, муниципалитеты определяют самостоятельно. Провинция предоставляет региональным округам финансовую и правовою поддержку, что делает привлекательным участие муниципалитетов в деятельности

регионального округа. Оплата услуг, предоставляемых региональным округом, осуществляется в основном за счет поступлений от налога на недвижимое имущество[28].

2. Создание региональных комиссий (regional commission) по оказанию услуг в сфере ВС и ВО (в том числе управления ливневыми стоками) и обращения с твердыми коммунальными отходами на всей территории, охватываемой региональной комиссией. Такой подход реализуется в провинции Альберта. Деятельность региональных комиссий финансируется за счет платы, взимаемой с потребителей услуг по принципу полного возмещения затрат. Кроме того, правительство провинции предоставляет региональным комиссиям гранты на развитие инфраструктуры и текущую деятельность.

3. Создание межмуниципальной организации для предоставления услуг ВС и ВО. Муниципалитеты, создающие межмуниципальную организацию, определяют финансовые, кадровые, материальные ресурсы, которые могут быть выделены для совместного использования с другими муниципалитетами. Объекты ВС и ВО в данной схеме передаются в межмуниципальную организацию по договору аренды. Такой подход реализуется в провинции Саскачеван.

4. Заключение межмуниципального соглашения, по которому один муниципалитет передает другому муниципалитету полномочия по предоставлению определенной услуги, например, услуг ВС и ВО (как правило, органы местного самоуправления в малых муниципальных образованиях передают полномочия в более крупные муниципальные образования). Оплата услуг по соглашению определяется на основе

[28] Налог на недвижимое имущество взимают муниципалитеты либо - от имени региональных округов - провинции, которые перечисляют поступления от налога региональным округам. При этом Закон о самоуправлении провинции Британская Колумбия (Local Government Act RSBC, 2015) дает право региональным округам устанавливать максимальные объемы финансирования по каждой услуге, финансирование которой должно быть обеспечено за счет поступлений от налога на недвижимое имущество, а также налогооблагаемую базу. За счет налога на недвижимое имущество финансируются услуги, предоставляемые региональным округом.

разделения затрат на оказание услуг. Такой механизм используется в провинции Квебек.

5. Создание межмуниципальных советов (councils) для оказания муниципальных услуг, в том числе услуг ВС и ВО. Как и в случае с межмуниципальным соглашением, деятельность межмуниципальных советов по оказанию услуг финансируется за счет трансфертов из муниципальных бюджетов, формируемых исходя из разделения затрат участвующих муниципалитетов на оказание услуг и их бюджетной обеспеченности. Также межмуниципальным организациям могут поступать целевые гранты со стороны правительств провинций. Объекты ВС и ВО не передаются межмуниципальным советам. Такой механизм реализуется в провинции Новая Шотландия. [47], [48]

4.1.2. Модели оказания услуг в секторе ВС и ВО

В Канаде используются описанные ниже организационно-правовые модели управления системами ВС и ВО для оказания услуг потребителям.

1. Оказание услуг непосредственно муниципальным департаментом (межмуниципальным объединением). При такой модели управления системами ВС и ВО муниципалитет (межмуниципальное объединение) отвечает перед потребителями за качество воды и услуг по ВО, а также несет операционные и инвестиционные расходы. В основном такой способ управления системами ВС и ВО используется в малых муниципалитетах. [44]

2. Оказание услуг ВС и ВО муниципальными комиссиями по вопросам ВС и ВО. Комиссия по вопросам ВС и ВО назначается (избирается) муниципальным советом, имеет собственный бюджет, осуществляет деятельность по управлению системами ВС и ВО, предоставляет соответствующие услуги потребителям, собирает плату с потребителей. [44]

3. Кооперативы для оказания коммунальных услуг - в Канаде насчитывается более 400 таких кооперативов, созданных для обслуживания 150 тысяч домохозяйств, в основном в сельских регионах Канады. Кроме

услуг ВС и ВО кооперативы предоставляют услуги распределения электроэнергии и газа, услуги связи и обеспечения пожарной безопасности. Около 200 кооперативов предоставляют только услуги ВС, в основном в провинциях Альберта, Квебек и Манитоба. [44], [41]

4. Королевская корпорация (crown corporation), или государственная корпорация - организация, принадлежащая государству, созданная как субъект публичного права с целью оказания различных публичных услуг. В Канаде королевские корпорации создаются на основании федеральных законов или законов провинций/территорий и осуществляют деятельность во многих секторах экономики, включая ВС и ВО, транспортное обслуживание населения, энергоснабжение, сельское хозяйство и рыболовство, финансовые и другие государственные услуги. Королевские корпорации могут сильно отличаться друг от друга по величине и уровню финансовой поддержки, которую они получают от государства. Они могут работать на коммерческой основе, брать займы или получать субсидии от государства.

В провинции Саскачеван вопросами ВС и ВО занимается королевская корпорация SaskWater. Три основных сферы деятельности этой корпорации - управление и защита водных ресурсов, ВС и ВО, экономическое развитие, связанное с использованием водных ресурсов. [44]

5. Создание корпорации, акции которой принадлежат муниципалитету, с целью предоставления потребителям услуг ВС и ВО. Законы провинций позволяют муниципалитетам создавать корпорации для оказания услуг, в том числе услуг ВС и ВО. Системы ВС и ВО могут включаться в уставный капитал корпорации, в таком случае муниципалитет владеет 100% акций корпорации. Как правило, такие корпорации создаются в средних и крупных муниципальных образованиях. Так, в городах Кингстон и Питерборо услуги в сфере ВС и ВО обеспечиваются компаниями с корпоративным управлением. В некоторых городах (включая Эдмонтон, Гамильтон и Кингстон) были созданы компании, оказывающие несколько видов услуг (многопрофильные компании с корпоративным управлением).

Город Эдмонтон владеет всеми акциями компании EPCOR. В уставной капитал EPCOR включены активы ВС города Эдмонтона, активы ВО остаются в собственности города и переданы EPCOR по договору делегированного управления. [44]

6. В Канаде существуют примеры делегирования муниципалитетами управления системами ВС и ВО государственным или частным организациям. Несколько муниципалитетов, включая Годерич, Галифакс, Гамильтон-Вентворт и Монктон, делегировали управление системами ВС и ВО или объектами данных систем операторам по договору. [44] Пример: город Годерич заключил договор на модернизацию, эксплуатацию и техническое обслуживание системы ВС и ВО с компанией Veolia Water Canada сроком на 10 лет (2000 – 2010 гг.) с возможностью продления договора и с учетом распределения возможных рисков между муниципалитетом и частным оператором. В соответствии с договором, за городом Годерич сохранялась ответственность за оказание услуг ВС и ВО потребителям и обязанность по сбору платы с потребителей. Также за муниципалитетом сохранялись эксплуатационные риски в отношении систем распределения воды и стоков, а риски, связанные с качеством оказания услуг, были переданы Veolia. [49]

В провинции Онтарио некоторые муниципалитеты передали системы ВС и ВО в управление компании OCWA (The Ontario Clean Water Agency) – королевской корпорации, осуществляющей деятельность в сфере ВС и ВО на основании договоров аренды.

Компания EPCOR, акции которой принадлежат муниципалитету города Эдмонтон, является коммерческой организацией, заключает договоры на управление инфраструктурой ВС, ВО, передачу и распределение электроэнергии, вступает в государственно-частное партнерство с муниципалитетами для строительства и эксплуатации магистральных и распределительных сетей электропередачи, а также сетей и объектов ВС и ВО. EPCOR осуществляет управление активами не только в Канаде, но и в

США. EPCOR в том числе заключила договор на оказание услуг управления и технического обслуживания систем ВС и ВО с городом Канмор (18000 жителей), а также договоры концессионного типа с другими муниципалитетами. [51]

4.2.Инвестиции и гранты

В Канаде инвестиции в сфере ВС и ВО финансируются за счет разных источников, включая бюджетные инвестиции (как правило, за счет поступлений от налога на недвижимое имущество[29]), плату за услуги, плату за подключение, гранты из бюджетов различных уровней, займы, частные инвестиции по договорам государственно-частного партнерства. [52]

Плата за подключение к системам инфраструктуры – однократный платёж, связанный со строительством новых и реконструкцией существующих объектов ВС и ВО, средства от которого используются, в том числе для финансирования развития инфраструктуры ВС и ВО. Плата за подключение к системам ВС и ВО рассчитывается, исходя из подключаемой нагрузки (исходя из числа квартир в подключаемых построенных жилых зданиях или площади подключаемого построенного нежилого здания либо из приращения числа квартир или площади при реконструкции здания), и имеет целью возмещение капитальных затрат, возникших в связи с новым строительством или реконструкцией систем ВС и ВО или отдельных объектов этих систем. Плата взимается с компаний, строящих или реконструирующих жилые здания, торговые центры, индустриальные парки и другие объекты нового строительства. [52], [53]

Муниципалитеты могут брать займы на нужды капитального строительства. Возврат займов осуществляется за счет поступлений от налога на недвижимое имущество и платы за услуги, которую в основном собирают муниципалитеты. [52] Провинции/территории утверждают руководства по займам, которыми они могут вводить ограничения на заимствования.

[29] Во всех провинциях Канады налог на недвижимое имущество с объектов недвижимости, принадлежащей гражданам и компаниям, поступает в местные бюджеты и резервируется для финансирования затрат, связанных с оказанием муниципальных услуг, включая услуги ВС и ВО. [59]

Грантовая поддержка инфраструктурных проектов в Канаде осуществляется на двух уровнях: федеральном и уровне провинций/ территорий. В 2013 году был объявлен 10-летний план нового строительства в Канаде (New Building Canada Plan), который предлагает различные виды грантовой поддержки – см. таблицу 2. [54]

Таблица 2 – Компоненты New Building Canada Plan

Компоненты	Сумма	Уровень проекта
Фонд улучшения условий жизни в малых муниципальных образованиях (Community Improvement Fund), в т.ч.	**32 млрд канад. долларов** [30]	
Фонд налога на бензин (Gas Tax Fund)	21,8 млрд канад. долларов	Муниципальный
Фонд налога на продукты и услуги (GST Rebate)	10,2 млрд канад. долларов	Муниципальный
Фонд нового строительства Канады, в т.ч.	**14 млрд канад. долларов**	
Компонент - государственная инфраструктура	4 млрд канад. долларов	Национальный
Компонент – инфраструктура провинций/территорий	10 млрд канад. долларов, в том числе: - 9 млрд канад. долларов на национальные/региональные проекты; - 1 млрд канад. долларов на проекты общин численностью менее, чем 100 000 жителей	Национальный и региональный Муниципальный
Фонд ГЧП (P3 Canada Fund)	**1,25 млрд канад. долларов**	Любой

Фонд налога на бензин (Gas Tax Fund, GTF) был впервые заявлен в Бюджете 2005 года как часть «Нового курса для городов и малых муниципальных образований». GTF обеспечивает прогнозируемое, долгосрочное, стабильное финансирование муниципальных образований

[30] Канадских долларов

Канады в целях поддержки строительства и восстановления местной коммунальной инфраструктуры. Первоначально фонд был создан на 5 лет с ежегодным перечислением в фонд из федерального бюджета средств в размере 1 млрд долларов. Однако действие GTF было продлено сначала до 2013-2014 годов, впоследствии было принято решение, что программа финансирования за счет GTF будет действовать постоянно и ежегодные поступления в фонд из федерального бюджета будут составлять 2 млрд канад. долларов после 2013-2014 гг. Из GTF выделяются средства для реализации инвестиционных проектов, в том числе, в секторе ВС и ВО. Для получения средств из GTF на строительство или реконструкцию объектов ВС и ВО муниципалитет обязан согласовать инвестиционный проект с провинцией/территорией. Из фонда может быть профинансирована полная стоимость инвестиционного проекта или часть такой стоимости. В период с 2005 по 2014 гг. муниципалитетам было передано 13 млрд канад. долларов через GTF. [54]

Фонд налога на продукты и услуги (Goods and Services Tax Rebate, GST Rebate) – федеральный фонд, созданный в 2007 году с целью финансирования инфраструктурных проектов, в том числе проектов по программе Building Canada Plan 2007 года. В GST Rebate сформирован на основе отчислений от налога на добавленную стоимость. Средства фонда GST Rebate выделяются муниципалитетам на выполнение приоритетных задач, в том числе малым муниципалитетам на инвестиции, техническое обслуживание и эксплуатацию существующих систем ВС и ВО. [54]

Фонд нового строительства Канады (New Building Canada Fund) – фонд, действующий с 2014 по 2024 гг. В 2013 году Правительство Канады заявило о выделении New Building Canada Fund из бюджета 14 млрд канад. долларов. New Building Canada Fund разделен на две основные программы поддержки: 4 млрд канад. долларов составляет программа поддержки национальной инфраструктуры (NIC), и 10 млрд канад. Долларов составляет программа поддержки инфраструктурных проектов провинций/территорий

(PTIC). Предполагается, что каждая провинция/территория должна получить базовое финансирование в размере 250 млн канад. долларов, плюс дополнительное финансирование на приоритетные мероприятия, выполнение которых обеспечит экономический рост, повысит качество окружающей среды и улучшит условия жизни в малых муниципалитетах. Один миллиард канад. долларов из PTIC предназначен для осуществления проектов в муниципальных образованиях с численностью населения менее 100 000 человек. PTIC может возместить до 50% затрат провинций и до 75% затрат территорий на осуществление инвестиционных проектов. После первого года существования New Building Canada Fund обеспечил финансовую поддержку инфраструктурных проектов общей стоимостью более 5,7 млрд канад. долларов. [54]

Канадский фонд государственно-частного партнерства (P3 Canada Fund) – фонд, действующий с 2007 года, создан в целях повышения доступности коммунальной инфраструктуры путем применения механизма государственно-частного партнерства. При отборе проектов для оказания поддержки использовались следующие критерии:

- минимизация затрат на реализацию проектов,
- реализация проектов в установленные сроки
- прозрачность финансовых потоков.

Бюджет фонда в 2007 году составил 1,25 млрд долларов. Этот фонд курирует королевская корпорация PPP Canada. [54]

4.3. Тарифная политика

Канада, богатая запасами пресной воды, характеризуется высоким потреблением воды домохозяйствами – 251 литр на душу населения в сутки по данным агентства Environment Canada за 2011 г. [55] Как и в России, в Канаде в течение долгого времени устанавливались низкие тарифы на услуги ВС и ВО, что привело к ветшанию систем ВС и ВО и, как следствие, к значительным инвестиционным потребностям, измеряемым десятками

миллиардов канад. долларов. Последние годы наблюдается изменение подходов к установлению тарифов на услуги ВС и ВО в сторону все большего применения принципа полного возмещения затрат.

Установление тарифов, как правило, осуществляется на муниципальном уровне, но существует также практика установления тарифов провинцией/территорией, например, в провинциях Новая Шотландия, Манитоба и на Острове Принца Эдуарда. Провинции Альберта и Британская Колумбия контролируют тарифы компаний, оказывающих услуги в сфере ВС и ВО и не принадлежащих муниципалитетам. [42]

Органы местного самоуправления или органы власти провинции/территории при установлении тарифов на услуги ВС и ВО исходят из необходимости максимального возмещения всех издержек, связанных с оказанием услуг, что ведет к снижению доступности этих услуг для малообеспеченных групп населения. Для таких групп населения устанавливаются льготные тарифы. Встречается установление дифференцированных тарифов по территориальным зонам, применение сезонных тарифных надбавок и ценообразование по пику потребления. Такой подход к тарифообразованию направлен на то, чтобы снизить тарифы для населения с более низкими доходами, с учетом, например, того, что такие группы населения, как правило, не наполняют водой бассейны или не расходуют воду на полив газона. [42]

Обычно используются два базовых подхода к установлению платы за ВС и ВО:

1) плата, не зависящая от объема потребления воды (в 19,8% от общего числа муниципалитетов Канады по данным отчета агентства Environment Canada за 2011 год), в том числе:

– плата в составе налога на недвижимое имущество: в данном случае нет связи платежа с объемом потребления воды потребителем; размер налога зависит от характеристик недвижимого имущества, принадлежащего конкретному потребителю, таких как стоимость недвижимого имущества,

площадь земельного участка, количество санитарно-технических установок и т.д.;

– фиксированный платёж: потребители услуг ВС и ВО поделены на группы (бытовые, сельскохозяйственные, промышленные потребители), все потребители одной группы платят за воду одинаково, размер платежа не зависит от объема потребления;

2) плата, зависящая от объема потребления воды, в том числе:

– тариф за единицу объема потребленной воды: потребители оплачивают объем воды, потребленной за расчетный период (применяется в 59,8% муниципалитетов);

– блочные тарифы (ступенчато-пропорциональные тарифы): это тарифы, устанавливаемые «блоками» в зависимости от объема потребления воды за расчетный период. В рамках данного вида тарифов существует увеличивающийся блочный тариф (цена за единицу потребления воды увеличивается при увеличении объема потребления услуг; установлен в 11% муниципалитетов) и уменьшающийся блочный тариф (цена за единицу потребления воды снижается при увеличении объема потребления услуг; установлен в 9,4% муниципалитетов Канады по отчету агентства Environment Canada за 2011 г.). [56]

Кроме того, применяются и двухставочные тарифы - только в отношении потребителей, имеющих приборы учета потребления воды, - включающие переменную составляющую (тариф за единицу потребления объема воды) и постоянную составляющую, которая может быть двух видов:

– минимальный постоянный платеж: начисляется в каждом расчетном периоде, даже если потребление воды не было зафиксировано;

– базовый постоянный платеж: начисляется, если потребление воды имело место в расчетном периоде, как добавка к плате, взимаемой за объем потребленной воды. [56]

4.4. Пример межмуниципального сотрудничества в секторе ВС и ВО в Британской Колумбии [56]

В Британской Колумбии региональные округа (regional districts, RD) создаются согласно закону провинции с 1965 года[31]. Региональный округ – это механизм межмуниципального сотрудничества, позволяющий повысить эффективность деятельности по предоставлению муниципалитетами услуг, в том числе в сфере ВС и ВО. Повышение эффективности обеспечивается созданием одной межмуниципальной организации, которая предоставляет потребителям нескольких муниципальных образований несколько видов услуг одновременно, например услуги ВС и ВО, управление ливневыми стоками, организацию вывоза твердых бытовых отходов, содержание мест общего пользования, автомобильных дорог, проездов, пешеходных зон и тротуаров, услуги по обеспечению транспортной безопасности, пожарной безопасности, а также иные услуги, за предоставление которых отвечают муниципалитеты. Снижение затрат на предоставляемые услуги достигается за счет эффекта масштаба, а также за счет снижения административных и накладных расходов в результате централизации функций – создание одной организации вместо создания отдельных организаций по каждому виду услуги.

Высшим органом управления регионального округа является Совет, члены которого назначаются муниципальными советами. Представитель муниципалитета в Совете имеет количество голосов, которое определяется, исходя из численности населения, проживающего в муниципалитете. Совет регионального округа определяет перечень предоставляемых услуг и перечень муниципалитетов из состава регионального округа, которым будут оказаны такие услуги.

Решение о членстве в региональном округе принимается муниципальным советом на добровольной основе. В провинции Британская Колумбия практически все муниципалитеты стали членами региональных

[31] B.C. Municipal Act, позже переименованный в B.C. Local Government Act

округов, отчасти из-за стимулирующих мер правительства провинции (выгоды от членства существенно больше затрат). Став членом Совета, представитель муниципалитета может участвовать в принятии решения по каждому вопросу, рассматриваемому региональным округом. Региональные округа не имеют права взимать налоги, но они могут взимать платежи с муниципалитетов-членов, причем размер платежей должен соответствовать расходам, понесенным в связи с оказанием услуг. Платежи, поступающие от муниципалитетов-членов в той степени, в которой возможно, должны отражать получаемые выгоды.

Например, столичный региональный округ Большая Виктория (Greater Victoria Capital Regional District) несет ответственность перед потребителями двух и более муниципалитетов за оказание 32 услуг, в том числе услуг в сфере здравоохранения, транспортной безопасности, благоустройства общественных территорий, вывоза твердых бытовых отходов, ВС и ВО, управления ливневыми стоками, пожарной безопасности, культуры и искусства. В среднем одна услуга оказывается 8,7 муниципалитетам из тринадцати, входящих в региональный округ.

4.5. Выводы

1. Как и в других странах, в Канаде активы в сфере ВС и ВО, как правило, принадлежат муниципалитетам: находятся либо в муниципальной собственности, либо в собственности организаций, созданных муниципалитетами. Исключение составляют принадлежащие кооперативам активы в сельских районах провинций Альберта, Квебек и Манитоба, а также локальные системы ВС и ВО в парках для трейлеров, кемпингах, на площадках для гольфа, в зонах отдыха и т.д., которые принадлежат частным компаниям.

2. Провинции/территории Канады несут ответственность за организацию услуг в сфере ВС и ВО и регулирование, но, как правило, провинции делегируют эту ответственность на муниципальный уровень.

3. В Канаде правила и формы межмуниципального сотрудничества устанавливаются провинциями/территориями, и чаще всего в одной провинции/территории используется только одна форма межмуниципального сотрудничества. Среди разных видов межмуниципального сотрудничества выделяются региональные округа в провинции Британская Колумбия, объединяющие несколько муниципалитетов для оказания большого спектра муниципальных услуг и финансируемые провинцией, как правило, за счет налога на имущество; региональные комиссии по организации ВС и ВО в провинции Альберта, финансируемые за счет платы, взимаемой с потребителей услуг; межмуниципальные организации для предоставления услуг ВС и ВО в провинции Саскачеван, которые арендуют объекты ВС и ВО у муниципалитетов; межмуниципальные соглашения в Квебеке и межмуниципальные советы в Новой Шотландии, финансируемые за счет трансфертов из бюджетов муниципальных образований. Участие муниципалитетов в межмуниципальном объединении добровольное. Правительство провинции/территории формирует систему мотивации участия муниципалитетов в межмуниципальном объединении, включающей, как правило, дополнительное финансирование или гарантии, выдаваемые провинцией/территорией оператору систем ВС и ВО. Эффективность межмуниципального сотрудничества достигается консолидацией предоставления услуг потребителям нескольких муниципалитетов, а также предоставления большого спектра услуг. Такой подход позволяет снизить административные издержки (создание одной организации вместо нескольких в каждом муниципалитете), а также стоимость товаров работ и услуг при оптовых закупках.

В России законодательство о концессионных соглашениях запрещает совмещение предоставления услуг ВС и ВО с иными услугами, что существенно снижает эффективность и повышает стоимость услуг.

4. Как и в других странах, в Канаде управление системами ВС и ВО может осуществляться напрямую органами местного самоуправления

(департаментами) либо принадлежащими муниципалитетам организациями, а также может быть делегировано частным или публичным операторам.

5. В Канаде используются следующие источники финансирования инвестиций в сфере ВС и ВО: бюджетные инвестиции (за счет поступлений от налога на имущество), плата за услуги, плата за подключение, гранты из бюджетов различных уровней, займы. Плата за подключение взимается с застройщиков, которые являются бенефициарами нового строительства. Грантовая поддержка инфраструктурных проектов в Канаде осуществляется на двух уровнях: федеральном и провинциальном (территориальном). Существует несколько фондов, доступных для муниципалитетов. Некоторые фонды финансируются за счет налоговых поступлений.

6. Муниципалитеты устанавливают тарифы на услуги в сфере ВС и ВО в рамках законодательства, принятого провинциями/территориями, тарифные планы различаются по всей территории Канады. В связи со значительными инвестиционными потребностями муниципалитеты все чаще устанавливают тарифы по принципу полного возмещения затрат. Большинство муниципалитетов устанавливают тарифы, зависящие от потребления воды (в том числе как компонент в составе двухставочного тарифа), лишь небольшая часть муниципалитетов устанавливает плату за воду в фиксированном размере. Как и в других рассмотренных в данной работе странах, в Канаде нет единого регулятора тарифов в сфере ВС и ВО.

III. Сравнение российского и зарубежного опыта

Сравнение российского опыта в сфере управления системами ВС и ВО с аналогичным опытом таких стран, как Германия, Франция, Финляндия, Канада показало, что системы регулирования сектора ВС и ВО в рассмотренных странах имеют много схожего, при этом каждая страна имеет свои особенности. Главный вывод из проведенного анализа состоит в том, что у российских муниципалитетов выбор механизмов управления системами ВС и ВО более ограничен, чем в других странах.

В России органы местного самоуправления вынуждены использовать единственный механизм управления системами ВС и ВО, которые эксплуатировались уже более 5 лет, - передачу управления указанными системами частному оператору по концессионному соглашению. В соответствии с законодательством Российской Федерации ответственность за финансирование операционной и инвестиционной деятельности возлагается на концессионера. Такая модель реализуема, если потребители способны оплатить в полном объеме эксплуатацию и развитие систем ВС и ВО. В большинстве малых муниципальных образований такая возможность у потребителей отсутствует по следующим причинам:

– доходы населения в малых муниципальных образованиях существенно ниже доходов населения, проживающего в средних и крупных городах. По данным Федеральной службы государственной статистики[32] в 2016 году среднедушевые располагаемые ресурсы домохозяйств, проживающих в сельской местности, составили 16,97 тыс. рублей в месяц, в городской местности - 26,72 тыс. рублей в месяц;

– удельные расходы на эксплуатацию и развитие систем ВС и ВО в расчёте на 1 жителя в малых муниципальных образованиях выше, чем аналогичные расходы в средних и крупных городах, что связано с высокой удельной протяженностью сетей ВС и ВО, высокой долей административных

[32] Источник: сайт Федеральной службы государственной статистики http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#

издержек в общих расходах на ВС и ВО, низкой технической оснащенностью организаций, осуществляющих управление системами ВС И ВО, а также зачастую низкой квалификацией обслуживающего персонала.

Доходы организаций, осуществляющих управление системами ВС и ВО в малых муниципальных образованиях, как правило, не высоки и не привлекают концессионеров. Кроме того, из-за малого размера инвестиционных потребностей таких организаций ВС и ВО банки не готовы их кредитовать. В результате сегодня в России концессия на системы ВС и ВО в малых муниципальных образованиях как способ привлечения инвестиций себя не оправдывает, а других возможностей инвестирования у малых муниципалитетов практически нет.

Ниже описаны выявленные существенные сходства и различия в организации предоставления услуг ВС и ВО в России и в других рассмотренных странах, которые значимы для понимания ограничений в части привлечения инвестиций в коммунальный сектор малых муниципальных образований.

1. *Собственность на активы ВС и ВО*

В России 31% активов в сфере ВС и 33% активов в сфере ВО находятся в частной собственности. В Германии, Франции, Финляндии и Канаде активы в сфере ВС и ВО, как правило, находятся в муниципальной собственности, вопросы организации предоставления услуг ВС и ВО относятся к компетенции муниципалитетов, которые в рамках действующего в стране законодательства вправе принимать решения по управлению системами ВС и ВО.

2. *Межмуниципальное сотрудничество*

В рассмотренных зарубежных странах развитие межмуниципального сотрудничества при управлении системами ВС и ВО является государственной политикой. Во всех проанализированных зарубежных странах на национальном уровне формируется мотивация для объединения малых муниципальных образований в межмуниципальные объединения, при

этом соблюдается принцип добровольности. В результате в этих странах механизмы межмуниципального сотрудничества для организации ВС и ВО, особенно в малых муниципальных образованиях, используются очень активно. Во Франции межмуниципальные объединения обеспечивают примерно 71% жителей страны услугами ВС и примерно две трети населения услугами ВО, оказывают 90% услуг, связанных с обслуживанием индивидуальных систем канализации (септиктанков). В Германии как малые, так и более крупные муниципалитеты создают межмуниципальные союзы и иные некоммерческие объединения муниципалитетов, заключают межмуниципальные соглашения, создают межмуниципальные коммерческие организации для предоставления потребителям услуг ВС и ВО. В Финляндии межмуниципальное сотрудничество также реализуется путем создания межмуниципальных объединений, заключения межмуниципальных соглашений, закупки услуг у других муниципалитетов. В Канаде механизмы межмуниципального сотрудничества устанавливаются провинциями/территориями, и чаще всего в одной провинции/территории используется только одна форма межмуниципального сотрудничества. Муниципалитеты добровольно вступают в межмуниципальные объединения, позволяющие повысить эффективность деятельности по предоставлению публичных услуг, в том числе в сфере ВС и ВО.

В России законодательство позволяет проводить совместные конкурсы на заключение концессионного соглашения несколькими муниципалитетами (публично-правовыми образованиями), но, поскольку механизм взаимодействия органов местного самоуправления в рамках проведения таких конкурсов не проработан, на практике эта возможность не используется.

Вместо межмуниципального сотрудничества в России распространена другая схема, когда органы местного самоуправления малых муниципальных образований передают правомочия по организации ВС и ВО на более высокий уровень - муниципальным районам. Другой распространённый

случай – создание на региональном уровне акционерного общества, 100% акций которого принадлежат субъекту Российской Федерации, и которое через конкурс получает во владение по концессионному соглашению системы ВС и ВО всех малых муниципальных образований в своём регионе (например, такая схема использовалась в Курской, Нижегородской, Белгородской областях и в ряде других регионов).

При таком подходе органы местного самоуправления устраняются от организации ВС и ВО, лишаются возможности осуществлять контроль над предоставлением услуг ВС и ВО, планировать развитие территории и привлекать инвесторов в строительство жилья, промышленных и социальных объектов, которое неразрывно связано с развитием систем ВС и ВО, улучшать экологическую ситуацию, повышать комфорт проживания населения на территории муниципального образования.

3. Организация управления системами ВС и ВО

В проанализированных зарубежных странах органы местного самоуправления вправе выбирать способ управления из достаточно обширного перечня, в том числе:

а) предоставление услуг ВС и ВО непосредственно муниципалитетом (специально созданным для этой цели департаментом), при этом договор с потребителями услуг ВС и ВО заключает муниципалитет, платежи за услуги поступают в бюджет муниципального образования; решение о предоставлении услуг ВС и ВО непосредственно муниципалитетом принимается муниципальным советом при невозможности или нецелесообразности привлечения частных организаций для организации предоставления указанных услуг;

б) создание муниципалитетом публичной организации с собственным бюджетом (экономическая автономность), не имеющей статуса юридического лица, но организационно и экономически управляемой самостоятельно, при этом муниципалитет имеет договоры с потребителями и

созданной организацией, операционная и инвестиционная деятельность организации финансируется из бюджета;

в) создание муниципалитетом организационно, финансово и юридически независимой компании, которая обеспечивает предоставление услуг ВС и ВО потребителям; операционная деятельность такой организации финансируется за счет выручки от оказания коммунальных услуг, но инвестиционная деятельность может частично финансироваться за счет бюджетных субсидий;

г) привлечение для управления системами ВС и ВО частного оператора, действующего на основе договора делегированного управления, аренды, концессии или иных договоров;

д) создание корпорации, в уставный капитал которой включаются системы ВС и ВО, в дальнейшем часть акций корпорации может быть продана, при этом у муниципалитета остается контроль над корпорацией;

е) создание кооператива потребителей коммунальных услуг, который владеет системами ВС и ВО и предоставляет соответствующие услуги потребителям.

В России в настоящее время возможность выбора муниципалитетом способа управления системами ВС и ВО ограничена передачей систем ВС и ВО в аренду (если возраст каждого объекта систем ВС и ВО менее 5 лет) и в концессию частному оператору по результатам конкурсного отбора. Малые муниципальные образования поставлены в один ряд со средними и крупными городами, при этом экономические, социальные, экологические, финансовые условия в них существенно менее привлекательны для инвесторов, чем объясняется отсутствие с их стороны интереса к развитию коммунальной инфраструктуры малых муниципальных образований. При этом каждое муниципальное образование индивидуально, имеет свои сильные и слабые стороны, возможности и угрозы. Отдельные малые муниципалитеты могут иметь возможности для привлечения инвестиций вне

рамок концессии, но существующие ограничения не позволяют им в полной мере использовать эти возможности.

4. Инвестиции в системы ВС и ВО

В рассмотренных зарубежных странах отмечено несколько видов источников для инвестирования в системы ВС и ВО в малых муниципальных образованиях, в том числе:

а) муниципальные бюджеты – из доходной части, позволяющей выделять средства на инвестиции в системы ВС и ВО, в том числе созданным потребителями кооперативам;

б) национальный и региональные бюджеты – национальные и региональные органы власти определяют приоритетные направления модернизации и развития систем ВС и ВО, условия финансирования; как правило, софинансирование инвестиционных проектов по таким программам не превышает 50%;

в) специальные фонды - создаются на национальном и/или региональном уровне, имеют конкретные цели, в том числе в отрасли ВС и ВО; размер софинансирования инвестиционного проекта со стороны фонда может составлять до 100%;

г) привлечение частных инвестиций через договоры делегированного управления системами ВС и ВО или через создание корпорации с целью предоставления услуг ВС и ВО потребителям; распространена практика представления частным операторам или корпорациям муниципальных или региональных гарантий с целью привлечения займов в проекты, реализуемые в сфере ВС и ВО.

В России инвестиции в системы ВС и ВО в малых муниципальных образованиях при ограниченном использовании механизмов концессии в основном осуществляются за счет бюджетных средств регионального уровня. На федеральном уровне создан Фонд ЖКХ, который выделяет средства на реализацию инвестиционных проектов в муниципальных образованиях численностью менее 250 тыс. человек. Как правило, до муниципальных

образований численностью менее 10 тыс. человек эти средства не доходят, поскольку организовать финансовую помощь таким поселениям с федерального уровня чрезвычайно сложно.

Ограниченность источников финансирования инвестиций в системы ВС и ВО в малых муниципальных образованиях влечет за собой недостаток инвестирования, который, в свою очередь, ведёт к дальнейшему износу существующих и отсутствию новых объектов систем ВС и ВО, ухудшению качества предоставляемых населению услуг ВС и ВО и сдерживает развитие территории муниципалитетов.

5. Тарифная политика

В зарубежных странах, рассмотренных в данной работе, тарифы/плата за услуги ВС и ВО устанавливаются муниципалитетами, в том числе в договоре делегированного управления системами ВС и ВО, а при управлении системами ВС и ВО корпорацией – этой корпорацией.

Во всех рассмотренных странах плата за услуги устанавливается по принципу полного возмещения затрат; при этом плата, как правило, многокомпонентная, состоит из фиксированной части и части, зависящей от объема потребления (переменной части). Регулирование тарифов осуществляется путем сравнительного анализа тарифов, установленных для различных организаций, при этом реализуется система «лучшей практики», когда одна компания практически задает уровень тарифов для других компаний.

В России тарифы на услуги ВС и ВО устанавливаются на региональном уровне с учетом ограничений, установленных Правительством Российской Федерации, при этом не учитываются реальные финансовые потребности для обеспечения надежности и качества предоставления услуг ВС и ВО потребителям. Происходит ускоренное ветшание систем ВС и ВО в малых муниципальных образованиях, грозящее полной утратой указанных систем. Отсутствие возможности установления постоянной и переменной составляющей тарифа не позволяет минимизировать отрицательное влияние

существенных сезонных колебаний потребления услуг ВС и ВО в малых муниципальных образованиях на выручку организаций ВС и ВО, и тем самым снижет их финансовую устойчивость.

6. Совмещение управления различными системами коммунальной инфраструктуры

Российское законодательство, регулирующее концессию в коммунальном секторе, запретило заключение концессионных соглашений одновременно в отношении нескольких видов объектов коммунальной инфраструктуры, а также заключение концессионных соглашений в отношении коммунальной инфраструктуры и других объектов концессионного соглашения.

В других рассмотренных странах таких ограничений обнаружить не удалось. Более того, в Канаде на региональном уровне формируется мотивация для участия муниципалитетов в региональных округах, которые предоставляют услуги и в коммунальном секторе, и в других секторах муниципальной ответственности, в том числе в сфере благоустройства, транспортной безопасности, вывоза твердых бытовых отходов, развития здравоохранения, искусства и культуры и др. Это позволяет снизить стоимость предоставления услуг за счет снижения административных издержек, снижения стоимости товаров, работ и услуг при их приобретении на оптовом рынке.

В то же время установленный в России запрет на заключение концессионных соглашений одновременно в отношении нескольких видов объектов коммунальной инфраструктуры, а также на заключение концессионных соглашений в отношении коммунальной инфраструктуры и других объектов является препятствием для роста выручки организаций, осуществляющих ВС и ВО, и, как следствие, снижает инвестиционную привлекательность сектора ВС и ВО в малых муниципальных образованиях.

IV. Концептуальные предложения по совершенствованию управления системами ВС и ВО и повышению инвестиционной привлекательности систем ВС и ВО в малых муниципальных образованиях Российской Федерации

Проведенный сравнительный анализ российского и зарубежного опыта управления системами ВС и ВО в целях поиска наиболее эффективных инструментов позволил авторам анализа сформулировать ряд предложений по совершенствованию управления системами ВС и ВО и повышению инвестиционной привлекательности систем ВС и ВО в малых муниципальных образованиях Российской Федерации.

1. *Повышение инвестиционной привлекательности систем ВС и ВО через межмуниципальное сотрудничество*

Сектор ВС и ВО в малых муниципальных образованиях характеризуется малыми объемами работ, высокими административными издержками, следствием этого является высокая удельная стоимость содержания и обслуживания систем ВС и ВО. В международной практике эта проблема решается через разработку на региональном и/или национальном уровне стимулов для развития межмуниципального сотрудничества путем создания межмуниципальных союзов, совместных хозяйственных обществ, заключения межмуниципальных соглашений.

На основе такого опыта предлагается создать в России условия и стимулы и предложить расширенное меню механизмов для межмуниципального сотрудничества малых муниципальных образований, дать право муниципалитетам межмуниципальные объединения некоторыми полномочиями органов местного самоуправления для решения вопросов организации оказания услуг ВС и ВО совместными усилиями. Необходимо сформировать инструменты финансовой поддержки таких объединений на региональном уровне. Это позволит повысить инвестиционную

привлекательность сектора ВС и ВО за счет консолидации финансовых потоков малых муниципальных образований, направляемых на ВС и ВО, снижения удельных административных расходов, связанных с предоставлением услуг ВС и ВО, повышения квалификации персонала, осуществляющего управления системами ВС и ВО, а также повышения качества материальной базы организаций, осуществляющих управление системами ВС и ВО.

2. Совершенствование механизмов управления системами ВС и ВО в малых муниципальных образованиях

В настоящее время законодательством Российской Федерации предусмотрено всего два способа организации управления системами ВС и ВО в малых муниципальных образованиях: передача систем, отдельных объектов систем ВС и ВО частному оператору по договору концессионного соглашения или передача систем (отдельных объектов систем) ВС и ВО, срок эксплуатации которых не превышает 5 лет, частному оператору по договору аренды. При этом уже накоплен негативный опыт заключения концессионных соглашений в малых муниципалитетах и отсутствует информация о заключении договоров долгосрочной аренды объектов, введенных в эксплуатацию менее чем за 5 лет до передачи в аренду.

На основе международного опыта управления системами ВС и ВО предлагается расширить спектр возможных форм организации управления системами ВС и ВО специально для малых муниципальных образований, в том числе при определенных условиях разрешить создание муниципальных организаций с целью организации управления системами ВС и ВО, закрепив при этом ответственность муниципалитетов за качество предоставляемых услуг, в том числе финансовую.

Также целесообразно разрешить передачу в аренду объектов ВС и ВО, которые эксплуатировались более 5 лет к моменту передачи в аренду, и допустить создание хозяйственных обществ, в уставный капитал которых могут включаться системы ВС и ВО, предусмотрев сохранение контроля над

такими организациями со стороны местных органов самоуправления. Это позволит повысить инвестиционную привлекательность сектора ВС и ВО, финансовую устойчивость организаций, осуществляющих управление системами ВС и ВО, и качество предоставляемых потребителям услуг.

3. Создание многоотраслевых организаций в малых муниципальных образованиях

Законодательство Российской Федерации запрещает совмещение в рамках одного договора концессии управление различными системами коммунальной инфраструктуры. В малых муниципальных образованиях исследованных зарубежных стран данное совмещение не только не запрещается, но и поощряется государством, которое стимулирует муниципалитеты к образованию организаций для оказания комплекса муниципальных услуг.

Основываясь на международном опыте, предлагается разрешить заключение концессионных соглашений, договоров аренды, предусматривающих возможность оператору управлять одновременно несколькими видами объектов коммунальной инфраструктуры (системами теплоснабжения, ВС и ВО, электроснабжения, газоснабжения, инфраструктурой для обращения с твердыми коммунальными отходами) и другими объектами муниципальной собственности (объектами благоустройства, муниципальными зданиями и сооружениями). Это позволит повысить инвестиционную привлекательность организаций, в том числе осуществляющих управление системами ВС и ВО, за счет увеличения доходов таких организаций, повысить их финансовую устойчивость, снизить удельные административные издержки, повысить качество технической базы таких организаций.

4. Создание системы субсидирования

Удельные затраты на строительство, содержание и ремонт систем ВС и ВО в малых муниципальных образованиях существенно выше, чем в средних

и крупных городах. При этом доходы населения, проживающего в малых муниципалитетах, ниже доходов жителей средних и крупных городов. Поэтому невозможно обеспечить сохранность систем ВС и ВО только за счет тарифной выручки организаций ВС и ВО.

Опираясь на международный опыт организации финансирования эксплуатации и развития систем ВС и ВО, предлагается создать региональные институты развития малых муниципальных образований, которые обеспечат организационную, консультационную, инвестиционную поддержку малым муниципальным образованиям, будут реализовывать государственную политику в отношении модернизации инфраструктуры ВС и ВО в малых муниципальных образованиях, что существенно повлияет на качество принимаемых управленческих и инвестиционных решений, обеспечит внедрение новых технологий в управление системами ВС и ВО.

5. Совершенствование тарифной политики

В России применяются одноставочные тарифы на услуги ВС и ВО, что ставит доходы организаций ВС и ВО в высокую зависимость от объемов потребления воды населением и другими потребителями. Это особенно негативно сказывается на выручке организаций ВС и ВО, работающих в малых муниципальных образованиях, где объемы потребления воды увеличиваются в летний период и существенно, в отдельных случаях - на порядок, сокращаются в зимний период.

Для ликвидации данного «перекоса» и с учетом международного опыта установления и регулирования тарифов предлагается обязать органы тарифного регулирования устанавливать для малых муниципальных образований тарифы на воду, включающие две составляющие (постоянная составляющая уплачивается независимо от объема потребления, переменная составляющая выплачивается, исходя из объема потребления услуг).

Такой подход позволит снизить финансовую нагрузку на население, постоянно проживающее в малых муниципальных образованиях, и увеличит финансовую нагрузку на граждан, проживающих в малых муниципальных

образованиях только в летний период, повысит финансовую устойчивость организаций, осуществляющих ВС и ВО.

Список литературы

[1] «Административное деление Германии,» [В Интернете]. Available: https://ru.wikipedia.org/wiki/Административное_деление_Германии.

[2] KRAEMER, «Regulation of Water supply in Germany».

[3] A. Hoffjan, «Contemporary market structure and regulatory framework,» 2012.

[4] «Межмуниципальное сотрудничество в Германии,» Российская муниципальная практика, 2017. [В Интернете]. Available: http://www.russmp.ru/stat09-6-4.php.

[5] ATT, BDEW, DBVW, DWA, «Profile of the German Water Sector 2015».

[6] Х. Вольманн, Социальные и публичные услуги на муниципальном уровне: от коммунального/государственного сектора к частному сектору и обратно?.

[7] Э. Маркварт, «Публичные компании в России и Германии – основания создания и организационно-правовые формы,» Местное право, 2016.

[8] D. Jacob, «Ten years of PPP in Germany: experiences and perspectives,» 2014.

[9] «Enhancing inter-municipal cooperation for water supply and sanitation,» EUWI, 2012.

[10] J. Monsees, The German Water and Soil Associations – self-governance for small and medium scale water and land resources management, 2001.

[11] E. C. Marcet, «Regulation of Urban Water Services. An Overview,» IWA Publishing, 2017.

[12] M. Oelmann, Water Service Provision as a Natural Monopoly.

[13] BDEW, «Comparison of European Water and Wastewater Prices,» BDEW, 2015.

[14] SPEIDEL, «Split wastewater fee,» SPEIDEL, [В Интернете]. Available: https://www.speidel-regenwasser.de/en/rainwater-harvesting/split-wastewater-fee.html.

[15] Arzinger, «Правовое регулирование централизованного водоснабжения и тарифообразования в сфере водоснабжения в Украине и Германии,» Киев, 2011.

[16] K.-U. Rudolph, «The German Water Sector - Policies and experiences,» Institut für Umwelttechnik und Management an der Universität Witten/Herdecke, 2001.

[17] J. C. ELNABOULSI, «Organization and Regulation of Local Public Services in France. The Case of Water and Sanitation Services,» 2011.

[18] «Public water and wastewater services in France, economic, social and environmental data,» BIPE, FP2E, 2015.

[19] DGCL, «Статистический бюллетень №113 - январь 2017,» 2017. [В Интернете]. Available: https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bis_113_0.pdf.

[20] A. Lippi, «Where is politics in corporatisation? An interpretive framework for a comparison in local services,» 7th ECPR General Conference, 2013.

[21] P. Eymery, An overview of water management in France, Veolia Water in association with FP2E, 2011.

[22] «На пути преодоления негативных последствий децентрализации в секторе водоснабжения и водоотведения,» OECD, 2009.

[23] «Organization of water management in France,» International Office for Water, 2009.

[24] M. Salvetti, «Observatory on public water and sanitation services. Overview of services and of their performance,» 2012.

[25] J. Janssens, The Affermage-Lease Contract in Water Supply and Sanitation. Incentive Structures and New Developments, World bank, 2011.

[26] «Creation of first SemOp in France The town of Dole and SUEZ have adopted an innovative approach, opting for a new Water and Sanitation

management mode,» SUEZ, 2015.

[27] Kuntaliitto, [В Интернете]. Available: https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat.

[28] A. Xavier, «Reshaping local borders in Europe today. A critical reflection founded on an analysis of the case of Finland,» 2017.

[29] «Arrangement and provision of municipal services,» Association of Finnish Local and Regional authorities, [В Интернете]. Available: https://www.localfinland.fi/expert-services/arrangement-and-provision-municipal-services.

[30] O. Seppälä, Features of the Finnish water services sector, FIWA, 2016.

[31] Местное самоуправление в Финляндии: опыт объединения муниципальных образований, Комитет гражданских инициатив, 2017.

[32] P. Leviäkangas, Ownership and governance of Finnish infrastructure networks, VTT, 2011.

[33] V. Pavlov, Overview of Water Services in Finland, Norway, Scotland, Northern Ireland and Ireland, WARES (Water Asset Renewable Energy Solutions), 2014.

[34] J. Laitinen, Urban water supply and wastewater treatment in Finland, SYKE, 2015.

[35] P. E. Pietilä, «Public-Private Partnership in Finnish Water Services,» 2007.

[36] P. Pietilä, Role of Water Cooperatives in Water Service Production - Lessons from Finland and Denmark, 2015.

[37] «Water co-operatives,» Interreg, Baltic Sea Region, [В Интернете]. Available: https://www.villagewaters.eu/Water_co-operatives__808.

[38] OECD, Устойчивые бизнес-модели для водоснабжения и водоотведения в малых городах и селах Казахстана, 2016.

[39] «UrbanWater,» [В Интернете]. Available: http://urbanwater-ict.eu/wp-content/uploads/2014/08/URBANWATER-D1.1-The-European-Water-

Market-Analysis.pdf.

[40] А. Мельников, «Местное самоуправление в Канаде,» Белорусский Государственный Университет, 2004.

[41] K. Bakker, «Fact sheet: public/private water,» 2007. [В Интернете]. Available: http://watergovernance.sites.olt.ubc.ca/files/2010/04/FS_Public_Private_Water.pdf.

[42] «Canadian municipal water priorities report,» Canadian Municipal Water Consortium, 2015.

[43] «Water supply and sanitation in Canada,» [В Интернете]. Available: https://en.wikipedia.org/wiki/Water_supply_and_sanitation_in_Canada.

[44] K. Bakker, «Good Governance in Restructuring Water Supply: A Handbook,» 2007.

[45] S. Rodrigues, «Canada’s Water Quality Guidelines,» IWA.

[46] M. S. Winfield, «Local Water Management in Canada,» Pembina Institute for Appropriate Development.

[47] О. Богачева, «"Горизонтальные" межбюджетные трансферты: опыт зарубежных стран и возможность применения в России,» Финансовая аналитика: проблемы и решения, т. 24, № 258, 2015.

[48] E. Slack, «Inter-Municipal Cooperation: sharing of expenditures and revenues,» ICURR Publications, Toronto, 1997.

[49] «Public-Private partnerships. A guide for municipalities,» The Canadian Council for Public-Private Partnerships, PPP Canada, 2011.

[50] «Where we operate,» [В Интернете]. Available: https://www.epcor.com/about/who-we-are/where-we-operate/Pages/default.aspx.

[51] E. Slack, «Financing Municipal Services and Infrastructure in Canada,» 2008.

[52] C. o. Hamilton, «Development Charges Information – Pamphlet,» Hamilton,

2017.

[53] L. Miller, «Report of the Standing Committee on Transport, Infrastructure and Communities,» House of Commons, 2015.

[54] E. Canada, «2011 Municipal water use report,» 2011.

[55] E. Canada, «2011 Municipal water pricing report,» 2011.

[56] H. Wolman, Learning from Abroad: Multi-Purpose Special Districts in British Columbia as a Possible Model for Governance Innovation for Local Governments in the United States, The George Washington University, 2016.

[57] E. Slack, «Inter-Municipal Cooperation: Sharing of Expenditures and Revenues,» Toronto, 1997.

[58] «The Canadian Water Sector – an overview,» [В Интернете]. Available: http://www.frinet.dk/media/245738/overview-of-water-companies-in-canada.pdf.

[59] E. Slack, «Property Taxation in Canada,» World bank, 2001.

[60] Википедия, «Регионы Франции,» [В Интернете]. Available: https://ru.wikipedia.org/wiki/Регионы_Франции#cite_note-map-4.